

Independencia judicial en Oaxaca, México: *¿Una ficción?*

INDEPENDENCIA JUDICIAL EN OAXACA, MÉXICO:

¿UNA FICCIÓN?

© 2009 Fundación para el Debido Proceso Legal
Todos los derechos reservados
Impreso en los Estados Unidos de América
Publicado por la Fundación para el Debido Proceso Legal
Washington, DC 20036
www.dplf.org

978-0-9801271-5-7

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Esta es una publicación del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial
con el apoyo financiero de *Foundation Open Society Institute*.

CONTENIDO

Introducción	v
I. La estructura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca Entre la norma y la realidad	1
II. Concentración de poder y subordinación jerárquica en el Poder Judicial del Estado de Oaxaca	3
III. Mecanismos para la integración del Tribunal Superior y las salas regionales Las incuestionables designaciones del Poder Ejecutivo estatal	5
IV. Mecanismos para la integración de los juzgados de primera instancia Ausencia de carrera judicial	9
V. Capacitación y promoción Bajos estímulos para saber más	13
VI. Remoción y sanciones La inexistencia de un órgano disciplinario independiente	15
VII. Defensoría de Oficio La inexistencia de una institución de defensa pública independiente	17
VIII. Legislación en materia de transparencia Formalidad cumplida, voluntad política ausente	19
IX. Asignación presupuestaria y mecanismos de fiscalización Las cuentas perdidas	21
X. Conclusiones y recomendaciones	27
Anexos	31

INTRODUCCIÓN

El presente informe¹ contiene un diagnóstico de las normas y las prácticas que afectan la independencia del Poder Judicial en el Estado de Oaxaca, México². El informe se basa en la consulta de fuentes secundarias, que incluyen estudios del Poder Judicial en México y la realidad socio-política oaxaqueña, en la normatividad relativa al Poder Judicial en Oaxaca, así como en información de campo. El equipo encargado del informe realizó varias visitas y una Misión de Observación al Estado de Oaxaca³, durante la cual se realizaron entrevistas con diversos interlocutores relevantes, particularmente funcionarios, funcionarias, ex funcionarios y ex funcionarias del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como abogados y abogadas litigantes, académicos y académicas, representantes de medios de comunicación e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

De manera general, el estudio explora el estado de implementación de una serie de reformas legales e institucionales que se han dado en Oaxaca en los últimos años y que forman parte de un proceso de revisión del papel de la judicatura. El trabajo comprende un análisis de la armonización de este proceso con otros que se están gestando en la comunidad judicial del país. Nuestra aproximación busca determinar hasta qué punto los cambios mencionados permitirán avanzar hacia una mayor independencia del Poder Judicial en Oaxaca y hasta qué punto estos cambios mantienen formas que retardan la reforma judicial que la sociedad oaxaqueña está necesitando. El diagnóstico provee elementos para hacer una evaluación formal de las condiciones del Poder Judicial, a pesar de la complejidad existente en el Estado. Durante las visitas de campo, algunos funcionarios públicos enfatizaron que es imposible hacer planteamientos y recomendaciones sobre la reforma judicial en Oaxaca sin comprender las condiciones de pobreza y la complejidad local, e incluso, descalificaron lo que llamaron la injerencia de organizaciones internacionales que utilizan parámetros ajenos e inaplicables en el ámbito local.

¹ El presente informe fue elaborado por Juan Carlos Martínez y Miguel Ángel Pulido, investigadores del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR (www.fundar.org.mx), organización no gubernamental con sede en la ciudad de México; fue editado y complementado por Eduardo Bertoni y Katya Salazar, ex Director Ejecutivo y actual Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal, respectivamente, y por José Zeitune, Consejero Jurídico para América Latina de la Comisión Internacional de Juristas, organización no gubernamental con sede en la ciudad de Ginebra, Suiza (www.icj.org). Eduardo Bertoni y José Zeitune participaron en la misión de observación a Oaxaca, en representación de DPLF y la Comisión Internacional de Juristas, respectivamente. La edición final del documento estuvo a cargo de María Clara Galvis.

² Las normas que regulan la actuación del Poder Judicial en Oaxaca están contenidas en los siguientes ordenamientos, presentados jerárquicamente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial, el artículo 116; Constitución del Estado libre y soberano de Oaxaca, artículos 99 a 112; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Ley de Transparencia y Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Reglamento Operativo Interno de la Dirección del Fondo para la Administración de Justicia, Reglamento Interior del Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de la Carrera Judicial, Reglamento Interno de la Dirección del Archivo y Boletín Judicial.

³ Entre el 8 y el 10 de julio de 2008, una misión de reconocidos expertos nacionales e internacionales en temas de reforma judicial visitó la ciudad de Oaxaca con el objetivo de recabar información para el presente informe. La misión estuvo integrada por José Zeitune, Consejero Jurídico para América Latina de la Comisión Internacional de Juristas, Jorge Romero, Director Ejecutivo de FUNDAR y Eduardo Bertoni, entonces Director Ejecutivo de DPLF. Para ver los resultados de la misión, ver el comunicado de prensa difundido al final de la visita, que se incluye como anexo del presente informe.

También es importante tener en mente que el Estado de Oaxaca sufrió un grave conflicto social en 2006, cuando las amplias protestas en las que se pidió la renuncia del Gobernador paralizaron la ciudad de Oaxaca. Estas protestas, en las que por los menos 18 personas murieron y muchas más fueron severamente heridas, duraron hasta el año 2007. Aún dando por hecho que la complejidad del Estado es clave para la comprensión de los problemas, consideramos que no es posible justificar los vicios del Poder Judicial a partir de la complejidad estatal. Esta complejidad no justifica de ninguna manera las prácticas públicas viciadas ni los rezagos normativos ni puede motivar el incumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que ha adquirido el Estado mexicano, en particular, la obligación de garantizar el derecho de todos sus ciudadanos y ciudadanas a un debido proceso. Lejos de ello, y precisamente para atender mejor las complejas características de la entidad estatal, es fundamental fortalecer y hacer más transparentes y eficaces los sistemas de procuración e impartición de justicia, a fin de enfrentar con mejores instituciones la creciente conflictividad que ha mostrado el Estado de Oaxaca en los últimos años.

El documento aporta evidencia que permite entender los obstáculos prevaletentes en el proceso de transformación del Poder Judicial y dar cuenta de las características de su operación, al estar sometido al Poder Ejecutivo del Estado.

EL PROCESO DE REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Diversos estudios y evidencias empíricas permiten afirmar que el Poder Judicial en México ha estado históricamente subordinado al Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como en los Estados⁴. Por ejemplo, durante la entrevista que la Misió tuvo con el Procurador General de Justicia del Estado, éste admitió que con anterioridad a la instauración de los juicios orales la injerencia del gobernador sobre el trabajo del Ministerio Público era factible y común en la práctica⁵.

En el mismo sentido, ex funcionarios y ex funcionarias judiciales afirmaron que en Oaxaca existen jueces “de consigna”⁶. El principal *consignador* es el Poder Ejecutivo estatal.

⁴ Independientemente de que la Constitución consagra, en el artículo 49, la división del supremo poder de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial. Entre otros estudios sobre el tema de la falta de independencia del Poder Judicial en México se pueden consultar: Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986; Taylor, Michael C. *Why No Rule of Law in México? Explaining the Weakness of Mexico's Judicial Branch* en: *New México Law Review*, vol. 27, Winter, 1997, págs. 141-16; González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, prólogo de Antonio Carrillo Flores, 2ª ed., UNAM, México, 1994; Fix Fierro, Héctor, “*Poder Judicial*” en: González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica No. 3), México, 1999, págs. 170 y 171.

⁵ Los juicios orales se empezaron a implementar en el año 2007 y únicamente se han iniciado en la región del Istmo de Tehuantepec. La reforma procesal penal es un signo esperanzador para la impartición de justicia en Oaxaca, pero diversas dificultades administrativas y presupuestales documentadas durante nuestra visita pueden poner en riesgo el proceso de implementación de la reforma o restarle efectividad. Adicionalmente, hay que tener en cuenta, como señalaron algunos abogados, que “no todo es justicia penal”, lo cual implica que la reforma penal en sí misma no garantiza el desarrollo institucional del que depende el respeto del debido proceso.

⁶ En el lenguaje coloquial, en Oaxaca se entiende que un juez de consigna es aquel que en lugar de basar sus resoluciones en las evidencias procesales lo hace en las directrices que provienen de sujetos externos al juzgado, con poder político o económico para incidir en el sentido de la decisión. Es una forma típica de violación de la autonomía e independencia judicial, en este caso, con la anuencia de los propios operadores judiciales.

A pesar de los límites históricos para la independencia y el desarrollo del Poder Judicial, particularmente en algunas entidades del Estado mexicano, es posible hacer referencia a un movimiento de renovación judicial en los últimos 15 años. Esta renovación se expresa particularmente en la forma de actuación del Poder Judicial de la Federación. El proceso gradual comenzó en la década de los noventa, específicamente en 1994, cuando se reformó el texto constitucional, como parte de una serie de medidas implementadas por el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo, con la intención de reajustar el sistema político⁷.

La reforma planteó la necesidad de fortalecer la gobernabilidad y la división de poderes y dio un nuevo papel al Poder Judicial. La reducción del número de ministros (miembros de la Corte Suprema) de 22 a 11 y la remoción de la totalidad de sus integrantes fueron cambios inmediatos⁸. En instancias subsecuentes de reforma, en 1996 y 1999, se formalizaron cambios más profundos. Para los fines de este trabajo, el cambio que mayor influencia tuvo en las graduales reformas de las legislaciones y las estructuras de los poderes judiciales de los Estados de la República fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

La incorporación de la figura del Consejo de la Judicatura (una instancia administrativa hasta ese momento inexistente) quedó plasmada en el artículo 94 de la Constitución. De manera general, este artículo prevé que el Consejo será el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia. Este mismo artículo establece que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia (que en México tiene, además, atribuciones de control constitucional), en un Tribunal Electoral (máxima instancia en materia electoral), en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito⁹.

INFLUENCIA DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO EN LAS CARACTERÍSTICAS DEL PODER JUDICIAL DE LOS ESTADOS

México tiene 31 Estados y un Distrito Federal. En cada una de estas entidades territoriales federativas, por mandato constitucional, existen tres poderes y uno es el judicial. La propia Constitución Federal prevé que el diseño institucional y la delimitación de atribuciones tendrán que estar regulados por cada constitución local, aunque en general conservan la misma estructura

⁷ Algunos autores ubican el inicio de la reforma en la década de los ochentas. Por ejemplo, Héctor Fix Fierro llama este proceso *la transición judicial* y considera que inició en 1987. Ver Fix Fierro, Héctor *“De Poder de Tercera a Tercer Poder” en: En busca de una Justicia Distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Pásara, Luis (compilador), AAVV, Consorcio Justicia Viva, Lima, 2004.

⁸ Esta medida no estuvo exenta de cuestionamientos y críticas. Diversos autores consideraron que la remoción de los ministros era un atentado contra el Estado de Derecho. Ver Pérez Carrillo, A., *La derrotabilidad del derecho*. Ed. Coyoacán, México, 2003.

⁹ Otros elementos importantes de la estructura y autonomía del Poder Judicial se establecen en los artículos 95 (requisitos para ser elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia); 96 (procedimiento para nombrar a los ministros, en el que se prevé que para ello, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado); 97 (establece que el nombramiento de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito debe realizarse por el Consejo de la Judicatura Federal así como el término de su encargo y las causas de remoción). Más adelante haremos referencia a este Consejo y su importancia en la transparencia y rendición de cuentas del Poder Judicial Federal y cómo su regulación, en el artículo 100 de la Constitución, impacta a la organización judicial de Oaxaca.

que el sistema federal¹⁰. Los tribunales superiores de justicia son las instancias de más alta jerarquía tanto en términos administrativos como jurisdiccionales.

En teoría, los tribunales de los Estados tienen jurisdicción sobre aquellos asuntos que no sean de competencia exclusiva de la Federación. En materia penal, esta competencia residual se cristaliza en la competencia de los tribunales estatales para conocer sobre la mayoría de los delitos cometidos en su territorio¹¹. Los tribunales federales tienen jurisdicción sobre determinadas categorías de delitos, como el tráfico de drogas o de armas y los cometidos contra el Gobierno o por funcionarios civiles federales, los cuales se encuentran definidos por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, la relación entre poderes judiciales estatales y el Poder Judicial Federal es más compleja. Por ejemplo, en el caso del juicio de amparo se teje una subordinación de los tribunales locales a la jurisdicción federal, pues los tribunales federales pueden conocer los casos en los que se invoca el recurso de amparo si se alega que se han violado las garantías individuales (el llamado control constitucional consagrado en los artículos 103 y 105)¹². Muchos tribunales locales ven en ello una injerencia en su independencia y opinan que, de manera indirecta, este mecanismo los coloca bajo la supervisión de los tribunales federales, lo cual invade su jurisdicción¹³.

Es de destacar la frecuencia con que los jueces de amparo dictan sentencias “para efectos de reposición”. En estos casos, dan instrucciones a la autoridad competente para que esta rectifique los errores formales de su actuación, sin entrar al análisis sustantivo de sus resoluciones. En estos casos, se devuelve el asunto a la autoridad que cometió el error, la cual procederá entonces a rectificar la resolución inicial. Es posible interponer un nuevo recurso de amparo contra esa rectificación, lo cual genera largas demoras en la resolución de la causa, con las consiguientes costas e inseguridad para la otra parte.

En México son muy notorias las diferencias entre la calidad de la justicia impartida por los tribunales federales y la de los tribunales locales. Esto obedece en buena parte a la disparidad de recursos económicos y humanos con que cuentan, a la disparidad de los procesos de democratización en las entidades federativas y a la mayor carga de trabajo en los despachos locales. En general, los tribunales federales cuentan con mejor estructura y recursos financieros.

Por lo que toca a las condiciones de independencia y autonomía, a partir de la reforma de 1987, el artículo 116 de la Constitución prevé que estas condiciones deberán estar garantizadas por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados. El mismo artículo establece que las constituciones estatales fijarán los requisitos necesarios para desempeñar funciones de magistratura en el Tribunal Superior de Justicia y prevé una cláusula que fija que deberán ser

¹⁰ De conformidad con el artículo 116 de la Constitución, el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

¹¹ En 2000, cerca del 95,1% de los delitos fueron conocidos por el fuero común de los Estados y el 4,9% fueron de competencia federal. Ver Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin Castigo*, Fondo de Cultura Económica-CIDAC, México, 2004.

¹² Ver Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, UNAM, México, 1993.

¹³ Ver Courtis, Christian, “La eficacia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares” en: *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, Núm. 1, Ed. Porrúa, México, 2005, págs. 3-34.

similares a las condiciones exigidas para los nombramientos en la Suprema Corte Federal, estipuladas en el artículo 95 de la Constitución.

En los Estados donde existe, el Consejo de la Judicatura estatal nombra a los jueces de los tribunales creados en virtud de las constituciones de los Estados. En los demás casos, el pleno del Tribunal Superior de Justicia de cada Estado nombra los jueces. La duración del mandato de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia está establecida por las constituciones estatales. Una vez confirmado su nombramiento sólo podrán ser despojados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones respectivas¹⁴.

TÉRMINOS DE REFERENCIA Y ESTÁNDARES SOBRE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL

Los sistemas judiciales son esenciales para la protección de los derechos humanos y el mantenimiento del Estado de Derecho. Los jueces, abogados y fiscales tienen un papel fundamental en la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos y en llevar ante la justicia a los supuestos autores de estas violaciones, además de ser los principales garantes del derecho a un juicio justo. El Poder Judicial es también responsable de garantizar que los otros poderes públicos respeten el derecho internacional de los derechos humanos y el Estado de Derecho.

El principio de separación de poderes, piedra angular del Estado de Derecho, supone la existencia de un Poder Judicial independiente e imparcial que actúa como freno y contrapeso a la acción de los otros poderes públicos con base en criterios de legalidad. En tal sentido, cabe recordar que “la separación de poderes y el respeto por el Poder Ejecutivo de esa separación es una condición *sine qua non* para que pueda funcionar efectivamente un Poder Judicial independiente e imparcial”¹⁵. Esta separación de poderes implica, naturalmente, que los otros poderes se abstengan de intervenir en asuntos que son de exclusiva competencia del Poder Judicial.

Con el fin de garantizar la independencia e imparcialidad de los sistemas de impartición de justicia, el derecho internacional establece una serie de requisitos mínimos que todo Estado debe poner en práctica. Entre dichos requisitos se encuentran las condiciones y procedimientos aplicables a la selección y nombramiento de los jueces, la existencia de una verdadera carrera judicial basada en criterios objetivos, adecuadas condiciones de servicio, la dotación de suficientes recursos para desempeñar sus funciones, los mecanismos adecuados de responsabilidad y una serie de libertades con que deben contar los jueces. Hace décadas, la comunidad internacional

¹⁴ En el Informe elaborado por el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, después de su Misión a México (2002) y presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Dato' Param Coomaraswamy llamó la atención sobre este punto al contrastarlo con la ausencia de cláusulas de inamovilidad para jueces, tanto federales como locales. Señala el informe que “no existe ninguna garantía constitucional análoga a nivel federal de permanencia en el cargo para los jueces de los tribunales de primera instancia ni para los de los demás tribunales de los Estados”. Ver Documento de Naciones Unidas E/CN.4/2002/72/Add.1, párrafo 30.

¹⁵ Informe de los Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos en Nigeria, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/1997/62/Add.1, párrafo 71.

identificó estos requisitos y otros más, como lineamientos generales que los Estados deben cumplir en sus sistemas judiciales. Estos principios fueron codificados en una serie de instrumentos declarativos aprobados por Naciones Unidas: los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales¹⁶.

Un elemento determinante de la reforma federal es la existencia de consejos de la judicatura como órganos administrativos especializados que aseguren, entre otras cosas, la aplicación de programas de formación judicial y todo lo relativo a temas de contratación, logística, sistema interno de sanciones y organización de las audiencias. La existencia de procedimientos disciplinarios y de revisión de la administración de los juzgados son temas centrales para la judicatura, como también lo son la autonomía financiera, que requiere que se asegure una partida presupuestal suficiente y la existencia de un modelo de defensoría pública o de abogados de oficio¹⁷.

ESTRUCTURA DEL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico y análisis del Poder Judicial en Oaxaca parte del contexto, condiciones estructurales y características del diseño normativo hasta aquí descritas. Las reglas que regulan la actuación del Poder Judicial en Oaxaca están contenidas en las siguientes normas, presentadas jerárquicamente:

¹⁶ Los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados y las Directrices sobre la Función de los Fiscales fueron aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

¹⁷ Formalmente, no existe defensoría de oficio en Oaxaca. Los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca que la consagraban fueron derogados. A continuación, una relación de los artículos, su contenido y la fecha de derogación:

Artículo 43, derogado por el Acuerdo número 01/2000 del Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de fecha 7 de enero de 2000, que entró en vigor al día siguiente de su publicación; anteriormente decía: “Los Defensores de Oficio serán nombrados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, previa satisfacción de los requisitos exigidos por el Artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado”.

Artículo 44, derogado por el Acuerdo número 01/2000 del Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y publicado en el Extra del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de fecha 7 de enero de 2000, que entró en vigor al día siguiente de su publicación; anteriormente decía: “Los Defensores de Oficio serán asignados a los Tribunales de Primera y Segunda Instancia del Estado por la Secretaría General de Acuerdos, previa autorización del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado”.

Artículo 45, derogado por el Acuerdo número 01/2000 del Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y publicado en el Extra del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de fecha 7 de enero de 2000, que entró en vigor al día siguiente de su publicación; anteriormente decía: “Los Defensores de Oficio podrán ser rotados de un Distrito Judicial a otro o en el mismo Distrito Judicial, según las necesidades del servicio o cuando lo determine la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado”.

Artículo 46, derogado por el Acuerdo número 01/2000 del Pleno del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca y publicado en el Extra del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de fecha 7 de enero de 2000, que entró en vigor al día siguiente de su publicación; anteriormente decía: “Los Defensores de Oficio deberán rendir a la Secretaría General de Acuerdos, en forma mensual, o cuando para ello sean requeridos, un informe de las actividades que realizan en cumplimiento de sus funciones en los Tribunales de su adscripción”.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 116),
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (artículos 99 a 112, que conforman el Capítulo IV, del Poder Judicial del Estado, Sección Primera, del Ejercicio del Poder Judicial),
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca,
- Ley de Transparencia y Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca,
- Reglamento Operativo Interno de la Dirección del Fondo Para la Administración de Justicia,
- Reglamento Interior del Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de la Carrera Judicial,
- Reglamento Interno de la Dirección del Archivo y Boletín Judicial.

Está comprobado que la implementación de diversos estándares contribuye a una mejor impartición de justicia. Para alcanzar este objetivo, tiene que existir una transformación normativa, que puede darse tanto en el ámbito de las normas de primer nivel (leyes), como en el ámbito de los reglamentos y ordenanzas internas. De igual manera, estas normas tienen que implementarse, lo cual está asociado tanto con las prácticas institucionales como con la autonomía de la Judicatura frente a los poderes políticos y económicos.

A continuación se realiza una revisión del nivel de implementación de estos estándares en las normas e instituciones oaxaqueñas. La primera sección analiza la brecha entre la norma y la realidad en la estructura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. La sección segunda describe las relaciones de subordinación y jerarquía en el Poder Judicial. La tercera identifica cómo se integra el Tribunal Superior de Justicia y apunta las formas de intervención del Poder Ejecutivo, mientras que la cuarta sección hace lo propio con los juzgados de primera instancia, con énfasis en la ausencia de mecanismos para profesionalizar la carrera judicial. Las secciones quinta y sexta analizan el sistema de incentivos, las condiciones de capacitación, promoción y sanción. La sección séptima analiza las condiciones de la defensoría de oficio y las secciones octava y novena analizan las condiciones de acceso a la información y las características globales de la asignación presupuestal. En los anexos, por último, se aporta información de contexto, que incluye estructuras, organigramas e información sobre resoluciones y sentencias.

I. LA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL DE OAXACA

Entre la norma y la realidad

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 99 de la Constitución de Oaxaca prevé la creación del Poder Judicial y establece que éste “se ejerce: por el Tribunal Superior de Justicia, por los Jueces de Primera Instancia y por los Jurados”. Si bien los jurados están previstos en la legislación, en la práctica, esta figura no se aplica. En lo que hace a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de Oaxaca, el artículo 100 del mismo ordenamiento remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca (LOPJO).

El artículo 4 de la LOPJO establece que la función jurisdiccional del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se ejerce por ‘el Pleno del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado’, ‘las Salas Especializadas en razón de la materia’¹⁸; las Salas Regionales y Tribunales Unitarios¹⁹, (una secretaría general de acuerdos²⁰), ‘los Juzgados de Primera Instancia en las materias Civil, Penal, Familiar, de Garantía’²¹, ‘o de Control de Legalidad’, ‘de Juicio Oral para Adultos y Especializados para Adolescentes, de Ejecución de Sanciones y Mixtos’ y el Jurado de Ciudadanos (ver anexo 1).

A continuación, se explica la estructura administrativa del Poder Judicial de Oaxaca mediante un gráfico²².

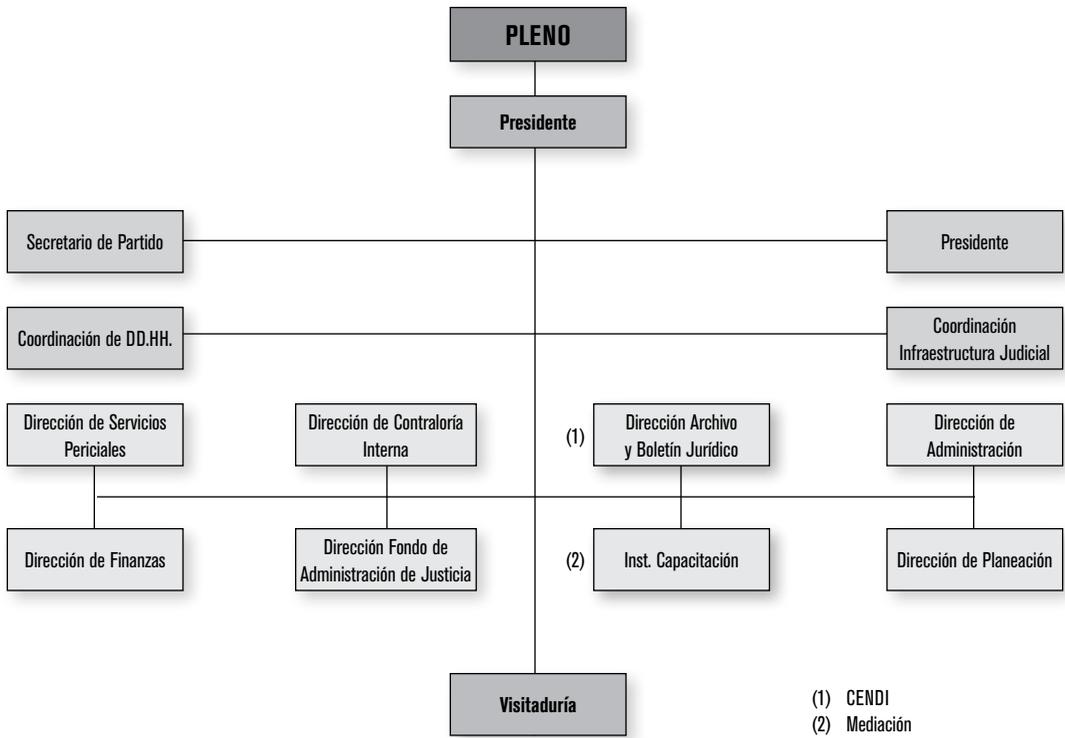
¹⁸ Ver Reglamento de la LOPJO, artículo 14.

¹⁹ Ver Reglamento de la LOPJO, artículos 15 a 19.

²⁰ Ver Reglamento de la LOPJO, artículo 20.

²¹ La relación de ciudades, materia y juzgados es la siguiente: juzgados mixtos: Choapam, Coixtlahuaca, Cosolapa, Cuicatlá, Ejutla de Crespo, Huautla de Jiménez, Ixtlán de Juárez, Jamiltepec, Juquila, Juxtlahuaca, María Lombardo, Miahuatlán, Nochixtlán, Ocotlán de Morelos, Pinotepa Nacional, San Pedro Pochutla, Puerto Escondido, Putla, San Carlos Yutepec, Silacayoapán, Sola de Vega, Teotitlán de Flores Magón, Teposcolula, Tlacolula, Tlaxiaco, Villa Alta, Zaachila, Zacatepec Mixes, Zanatepec, Zimatlán de Álvarez. Juzgados familiares: Centro, Huajuapán, Tuxtepec, Salina Cruz. Juzgados civiles: Centro, Etna, Huahuapán, Huatulco, Juchitán, Tuxtepec, Tehuantepec, Salina Cruz, Matías Romero. Juzgados penales: Centro, Etna, Huajuapán, Huatulco, Juchitán, Tehuantepec, Tuxtepec, Salina Cruz, Matías Romero.

²² Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.tribunaloax.gob.mx/plenjurisdiccional.html>



II. CONCENTRACIÓN DE PODER Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA EN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO

Uno de los aspectos que debe destacarse es que las funciones jurisdiccionales y administrativas se concentran en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Esta concentración de poder propicia, como veremos, la subordinación de los jueces al poder político, el discrecional manejo del presupuesto y la distracción de las autoridades jurisdiccionales en funciones administrativas. Muchas de las atribuciones más relevantes del Pleno, a su vez, recaen en la figura del Presidente del Tribunal, que como veremos, juega un papel más político que jurisdiccional.

Entre las atribuciones de la Presidencia del Pleno está una gran cantidad de designaciones de funcionarios de carácter administrativo²³. Esta característica de alta concentración de funciones se puede ejemplificar de manera particular con el texto del artículo 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (Constitución de Oaxaca), que establece atribuciones que le permiten ejercer un control monolítico sobre la integración y conformación del resto de la estructura judicial, como por ejemplo, dirimir los conflictos que se susciten entre los jueces de primera instancia, o entre el alcalde de un distrito judicial y otro alcalde o juez de primera instancia de otro distrito, nombrar a los jueces de primera instancia, de conformidad con el tercer párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política Federal, y nombrar y remover a los servidores públicos de sus dependencias, así como ejercer las demás atribuciones legales del Poder Judicial con las (pocas) limitaciones que establezcan las leyes.

Como podemos observar, con tal cantidad de funciones concentradas, la Presidencia del Tribunal tiene una gran influencia sobre el trabajo de los jueces y del personal administrativo. En entrevistas de campo, dos jueces de primera instancia y un ex juez, cuyo trabajo fue realizado principalmente en el interior del Estado, afirmaron que la aplicación de medidas disciplinarias, formales e informales, puede ir desde la transferencia a juzgados remotos hasta el despido, por lo que en realidad son muy contados los jueces que se atreven a contravenir órdenes de sus superiores.

Más graves aún son las afirmaciones de ex funcionarios judiciales de nivel medio y alto, quienes

²³ Ver, por ejemplo, el artículo 69 del Reglamento de la LOPJO, que contempla las áreas administrativas del Tribunal y que a la letra dice: “Para el funcionamiento y prevención interna de la Dirección de Administración del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y como consecuencia para dotar de apoyo a las diversas áreas que conforman el Poder Judicial del Estado de Oaxaca, ésta contará para su desempeño regulador con las siguientes áreas de apoyo: Seguridad Interna; Centro Recreativo Familiar; Centro de Desarrollo Infantil, (CENDI); Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; y Comité de Infraestructura Judicial”. En lo que hace a los nombramientos, ver los artículos 61, 65 y 77 del Reglamento de la LOPJO, que prevén, respectivamente, que los titulares de las diferentes jefaturas de unidad y departamentos de la Contraloría Interna del Poder Judicial serán designados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, lo mismo que las diferentes jefaturas de unidades y departamentos de la Dirección de Planeación del Poder Judicial, cuyos jefes serán designados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Igualmente, las jefaturas de unidad y departamentos de la Dirección de Finanzas del Poder Judicial serán designados por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. En el caso de las visitadurías (artículos 47 a 49 del Reglamento de la LOPJO), a excepción de los visitantes, todo el personal será nombrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. No obstante, los propios visitantes dependen directamente de la Presidencia.

aseguraron a los miembros de la Misión que, como señalamos antes²⁴, algunos jueces de la capital del Estado son definidos como “jueces de consigna”. Estos jueces ni siquiera responden a las órdenes del Presidente del Tribunal, sino que están directamente coludidos con el poder político a través de los agentes del Ministerio Público que saben que ciertos casos deben ser directamente consignados a esos jueces. De ser verdad, esta afirmación sería un factor que explicaría la extrema diligencia con la que algunos jueces emiten órdenes de aprehensión en casos de relevancia política.

Un ejemplo de esto es la detención y/o persecución de varios líderes sociales en el Estado, como Alejandro Cruz, de las Organizaciones Indias por los Derechos Humanos en Oaxaca (OIDHO), Joel Aquino, de la comunidad de Yalalag, Raúl Gatica, del Consejo Indígena Popular (CIPO) y Arturo Pimentel, del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB). Se debe constatar que es común que en este tipo de casos, los imputados permanezcan en la cárcel durante algunos meses, y que casi nunca sean sentenciados, habida cuenta que durante el procedimiento se prueba la debilidad de las acusaciones contra esos líderes sociales. En consecuencia, reciben una sentencia absolutoria, un amparo otorgado por la justicia federal, o se les otorga libertad por desvanecimiento de datos. Aunque al final se resuelven los asuntos legales, las detenciones duran el tiempo suficiente para desactivar los movimientos sociales que detonaron la persecución política.

Otro ejemplo muy claro de lo anterior se dio durante el conflicto en Oaxaca del año 2006. En noviembre de ese año fueron detenidas 141 personas y todas fueron consignadas ante jueces de primera instancia con acusaciones sin mayor fundamento probatorio. En diciembre de ese año fueron liberadas 81 de estas personas por desvanecimiento de datos, es decir, porque se probó la inexistencia del delito o la o la falta de responsabilidad de las personas inculpadas. Aunque en la actualidad ninguna persona permanece privada de su libertad, la persecución policial y judicial permitió que el Estado reasumiera el control de la situación.

Estos ejemplos permiten ver hasta qué punto puede resultar peligroso un mal diseño normativo. A esto se debe añadir que el Poder Judicial cuenta con facultades especiales de iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso Estatal. Estas facultades tendrían que suponer, en condiciones de pluralidad política, un equilibrio al momento de velar por los intereses del Poder Judicial como poder autónomo. Sin embargo, la preeminencia del Poder Ejecutivo no hace de ésta una facultad significativa²⁵.

El artículo 106 de la Constitución de Oaxaca permite que el Tribunal Superior de Justicia pueda presentar proyectos de ley en todo lo relativo a la administración de justicia y organización judicial, además de iniciar anualmente las reformas de las leyes que difieran de su propia jurisprudencia y/o de las consultas u observaciones que formulen los jueces de primera instancia. También tiene la facultad de normar y aprobar el Reglamento Interior del Tribunal. Esta concentración formal de funciones, en la práctica, apuntala, como se detalla más adelante, el poder interno del Presidente del Tribunal, que es un funcionario designado por el Gobernador del Estado.

²⁴ Ver *supra*, nota 6.

²⁵ En Oaxaca no ha existido, en más de ocho décadas, un gobernador que no provenga del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la actualidad este partido cuenta con mayoría absoluta en el Congreso del Estado y, como veremos, la participación del gobernador es definitiva en el nombramiento de los magistrados y del presidente del Tribunal Superior de Justicia.

III. MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DE LAS SALAS REGIONALES

Las incuestionables designaciones del Ejecutivo estatal

El diseño normativo posibilita que en la práctica exista una poderosa influencia del Poder Ejecutivo en la integración del Poder Judicial. El artículo 100 de la Constitución de Oaxaca establece que “todos los Magistrados serán nombrados por el Gobernador del Estado y ratificados dichos nombramientos dentro del plazo improrrogable de diez días por la Legislatura del Estado”. Este artículo contiene una cláusula que asegura que los nombramientos se den aún cuando la legislatura no apruebe las propuestas presentadas por el Ejecutivo, que a la letra establece: “si [el legislativo] no resolviere dentro de dicho plazo, se tendrán por ratificados. En el caso de que no los ratifique, el Gobernador hará nuevo nombramiento y si también se niega la ratificación, hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos inmediatamente a reserva de obtener la ratificación en el siguiente período ordinario de sesiones”.

En una entidad con tan escasa pluralidad política, la influencia del Gobernador en la designación es definitiva para que los miembros del Tribunal mantengan una íntima relación con el conjunto del aparato político, lo cual dificulta un contrapeso real entre los poderes. Como señalamos, los detractores naturales de esta subordinación tendrían que ser los propios jueces. Sin embargo, su oposición los pondría fuera de la “familia” política que concentra la mayoría de los cargos públicos en el Estado, lo cual pondría en riesgo su carrera y su frágil posición dentro de la estructura pública.

Si bien este nombramiento pareciera no diferir mucho del mecanismo previsto en la Constitución Federal, los ministros de la Suprema Corte de Justicia son elegidos por el Senado de la República de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal. Al respecto, es importante decir que desde 1996 ningún partido político ha contado con mayoría absoluta en el Senado. En varias ocasiones, candidatos a ministros de la Corte propuestos por el Presidente de la República han sido rechazados, caso que jamás se ha presentado en Oaxaca en relación con los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

De hecho, hay una distancia considerable entre el modelo oaxaqueño y un estándar de designación que pueda garantizar un proceso transparente de nombramiento y la designación de los candidatos con mayores méritos. Es importante destacar que, al respecto, diputados y ex diputados oaxaqueños señalaron que durante los procesos de designación nunca se discuten los méritos de los candidatos. Al contrario, las candidaturas suelen ser presentadas el mismo día en que se hace la ratificación y, adicionalmente, no hay publicidad de las sesiones correspondientes del Congreso estadual.

Los requisitos para ser magistrado o magistrada del Tribunal Superior, que como ya se dijo, son iguales a los que establece la Constitución Federal para ser ministro o ministra de la

Suprema Corte de Justicia, y están fijados en el artículo 101 de la Constitución de Oaxaca²⁶. El mismo artículo, además de los requisitos, contiene una disposición que se puede entender como una orientación, que señala que “los nombramientos de los Magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica”.

El mandato de los magistrados es de 15 años, durante los cuales gozan de inamovilidad. Ambas características están previstas en el artículo 102 de la Constitución de Oaxaca, que también prevé que “podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Artículo 117 de ésta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, y podrán jubilarse en los términos que señale la Ley respectiva”.

En lo que hace a la forma de designar al Presidente del Pleno, el artículo 103 de la Constitución de Oaxaca dispone que sea elegido por el Pleno y “durará en ejercicio de sus funciones un año, pudiendo ser reelecto”. En la práctica, la elección que hace el Pleno no es independiente ni está ajena a influencias políticas, pues la señalada dependencia del Gobernador hace que una norma informal del sistema obligue a los magistrados a designar como Presidente del Tribunal a la persona que el Gobernador designa magistrado justo cuando inicia su periodo como titular del Ejecutivo. En las entrevistas que realizó la Misión, prácticamente todos los entrevistados que pertenecen o pertenecieron al Poder Judicial coincidieron con esta afirmación. Incluso, alguien relató que el antiguo ritual consistía en que al inicio de su mandato el gobernador invitaba a los magistrados para presentarles al nuevo magistrado que propondría al Congreso. Esta mera presentación indicaba que en la siguiente sesión del Pleno ésta persona sería electa presidente del Tribunal.

Lo cierto es que al inicio de cada sexenio el Gobernador nombra un nuevo magistrado que automáticamente es elegido por los magistrados en el Pleno y se reelige cada año durante los seis que dura el mandato del Gobernador. También se obtuvo información sobre algunos magistrados inconformes que se han atrevido a votar en contra de la “orientación” del Gobernador, pero éstos han sido más bien actos aislados, que con frecuencia no se mantienen en las siguientes elecciones.

²⁶ Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 101: “Para ser magistrado del tribunal superior de justicia del estado, se necesita:

- I. ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su nombramiento;
- III. poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de diez años, título y cédula profesionales de licenciado en derecho, expedidas por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitara para el cargo cualquiera que haya sido la pena;
- V. haber residido en la república mexicana durante los dos años anteriores al día del nombramiento; y
- VI. no haber sido secretario de despacho o su equivalente, procurador general de justicia o diputado local, en el año anterior a su nombramiento;”.

Los dos anteriores presidentes del Tribunal, Raúl Bolaños Cacho y Héctor Anuar Mafud, desempeñaron —inmediatamente antes de obtener el cargo de Presidente del Tribunal Superior— el cargo de Secretario de Gobierno de la entidad, que es eminentemente político, y equivalente al de Ministro del Interior. Ambos han contendido para ser candidatos del PRI a Gobernador del Estado. Antes de ser designados magistrados ninguno de los dos había tenido ninguna función relacionada con el Poder Judicial del Estado.

IV. MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Ausencia de carrera judicial

Con la concentración de poderes en la cúpula del Tribunal y el control del Gobernador sobre ésta, el resto resulta predecible. Si es facultad del Gobernador nombrar a la totalidad de los magistrados, se entendería que sólo podrían formar parte de la carrera judicial quienes integren los juzgados de primera instancia y que sus méritos no les servirán para llegar a ser magistrados si el Gobernador no lo considera oportuno.

Ante la ausencia de este incentivo, el artículo 59 de la LOPJO establece algunas líneas generales que parecieran estar destinadas a asegurar la profesionalización de los jueces. El artículo, a la letra, dice: “la carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”. A esto quizá podríamos agregarle otras expresiones del marco normativo que hacen referencia a la carrera judicial. Por ejemplo, la carrera judicial tiene por objeto, con base en el sistema de méritos y de oposición, garantizar la eficiencia en la administración de justicia y asegurar, en igualdad de oportunidades, el ingreso, la permanencia, el ascenso y la adscripción de los jueces del Estado y demás servidores a los que se refiere el artículo 60 de la LOPJO²⁷.

Durante las entrevistas hubo versiones contradictorias sobre la realización de concursos y exámenes para entrar y ascender dentro de la escala judicial. Sin embargo, había una tendencia de opinión respecto a que estas disposiciones, provenientes de la administración del anterior Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, tuvieron una vigencia limitada y que en la actualidad han dejado de observarse.

Lo que hace que el modelo aún resulte cuestionable no es entonces un asunto de estricto diseño normativo, sino la suma de disposiciones que se traducen en mecanismos de control o de discrecionalidad amplia. Por ejemplo, se observa una ausencia de definiciones precisas y falta de parámetros claros de movilidad y ascenso, como así también la carencia de una instancia administrativa que de inicio separe las funciones judiciales de las de gestión de la carrera judicial y que cuente con las atribuciones adecuadas para este fin.

Para mayor claridad, conviene revisar el marco normativo. El artículo 107 de la Constitución de Oaxaca establece que habrá “Jueces de Primera Instancia y jurados en todas las cabeceras de distrito judicial”. El artículo 60 de la LOPJO establece que la carrera judicial estará integrada por las siguientes categorías:

- I. Juez de Primera Instancia;
- II. Secretario de Acuerdos de Sala;

²⁷ LOPJO, artículo 59.

- III. Secretario de Estudio y Cuenta de Sala;
- IV. *Derogada*.
- V. Secretario de Acuerdos de Juzgado.

Este incipiente modelo de profesionalización se manifiesta en guías de conducta abstractas o en menciones estrictamente nominales y no propiamente en un modelo que regule la carrera judicial y defina guías para supervisar el desempeño de los funcionarios con base en objetivos claros. Por ejemplo, el artículo 28 del Reglamento de la LOPJO establece que para la ratificación de los jueces se tomarán en consideración los elementos siguientes: el desempeño en el ejercicio de su función; los resultados de una inspección; los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente; no haber sido sancionado por falta grave con motivo de una queja de carácter administrativo o de carácter jurisdiccional; y los demás que estime pertinentes, siempre que conste en acuerdos generales y hayan sido publicados con seis meses de anticipación a la fecha de la ratificación.

Este modelo, apenas en ciernes, tiene otras menciones en el marco normativo que lucen insuficientes para la consolidación de un Poder Judicial profesional. Un ejemplo es la previsión de que la capacitación y la acreditación de la evaluación respectiva serán los presupuestos de todo nombramiento y la actualización deberá ser la base de cualquier ascenso. Todos los servidores judiciales están obligados a asistir, participar y acreditar los cursos y demás eventos que lleve a cabo el Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de la Carrera Judicial (INCAEP) para su mejoramiento profesional²⁸.

Los elementos que deberían dotar de certeza al procedimiento, por lo que toca a la objetividad en el mecanismo de ascenso, son el Jurado y las convocatorias abiertas. Sin embargo, y como se ha venido insistiendo, al no ser una instancia ajena a los propios magistrados, el modelo se aleja de las condiciones estructurales que facilitan su éxito. El artículo 60 bis de la LOPJO encarga la evaluación de antecedentes a tres magistrados y al Director del INCAEP.

Aunado a lo anterior, el procedimiento previsto se restringe a señalar la obligación de asistir a los cursos y sólo prevé la obligación de aprobarlos para ser elegibles. El artículo 82 del Reglamento de la LOPJO establece que “el ingreso y promoción para las categorías que conforman la Carrera Judicial, se realizarán invariablemente mediante exámenes de oposición, previa la aprobación de los cursos impartidos por el Instituto”. No obstante, según la información obtenida en las entrevistas, en la práctica no se siguen los concursos y los procesos atienden a la discrecionalidad del Presidente del Tribunal o a la propia burocracia estatal. El artículo 85 del Reglamento de la LOPJO regula²⁹, de manera muy superficial, el procedimiento, y confirma las amplias atribuciones

²⁸ LOPJO, artículo 59 bis.

²⁹ “Los exámenes de oposición para el ingreso y promoción dentro de las categorías señaladas se sujetarán al siguiente procedimiento:

- I. La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, emitirá una convocatoria que se fijará en las dependencias del Poder Judicial. En la convocatoria deberá especificarse que se trata de un concurso de oposición, señalando la categoría y el número de vacantes sujetas a concurso; el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar y requisitos para la inscripción y, en general, todos los demás elementos que se estimen necesarios;

del Presidente del Tribunal Superior en su fracción VIII, que establece: “de todo lo anterior se levantará acta y el Presidente del Jurado declarará quién o quienes han resultado aprobados y se procederá a la realización de los trámites respectivos”.

Además, ante la ausencia de una estructura administrativa se genera la concentración de atribuciones en el Pleno. Una influencia poderosa tiene el Presidente del Tribunal, quien hará las propuestas al Pleno para ratificar los nombramientos, según el artículo 27 del Reglamento. De lo anterior, es posible deducir una subordinación de los funcionarios del Poder Judicial al poder del Gobernador y la consiguiente apropiación de las instancias públicas por grupos específicos.

Un dato que resulta relevante es que no existe mucha claridad en la remuneración que deben recibir los funcionarios judiciales. Al parecer, el sueldo nominal (aquel que se registra oficialmente en las listas de sueldos y salarios) sólo corresponde a una tercera parte de las asignaciones reales (los ingresos que con dinero público realmente reciben los funcionarios judiciales). La información obtenida respecto de la integración de los salarios fue confusa, pues, al parecer, los magistrados reciben un bono mensual que depende de la discreción del Gobierno del Estado, mientras que otros dicen que también interviene el Presidente del Tribunal en la asignación de dichos bonos. En todo caso, la opacidad de la información y la probabilidad de que las remuneraciones de los encargados de impartir justicia tengan un componente de discrecionalidad resulta alarmante en términos de independencia judicial.

-
- II. Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un examen cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que concursan. De entre el número total de aspirantes, sólo tendrán derecho a pasar a las siguientes etapas las personas que hayan tenido calificación aprobatoria;
 - III. Los aspirantes aprobados en términos de la fracción anterior, resolverán los casos prácticos que se les asignen y presentarán un examen oral y público que recibirá el jurado, mediante preguntas que formularán sus miembros, sobre toda clase de cuestiones relativas a la función jurisdiccional que les corresponda, de acuerdo con la categoría sobre la que están concursando;
 - IV. La calificación final se determinará con el promedio de las calificaciones aprobatorias en los exámenes y serán considerados para la promoción respectiva, quienes hayan tenido los más altos promedios;
 - V. Los aspirantes que hayan aprobado el examen, tendrán derecho a que se les asigne la plaza o plazas vacantes;
 - VI. Quienes no hayan aprobado los exámenes respectivos, no podrán volver a concursar para la misma categoría, hasta después de un año de la fecha del examen;
 - VII. En caso de que ninguno de los aspirantes obtuviera calificación aprobatoria, se declarará desierto el concurso y se procederá a realizar un nuevo examen en el plazo que estime pertinente la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia;
 - y
 - VIII. de todo lo anterior se levantará acta y el Presidente del Jurado declarará quién o quienes han resultado aprobados y se procederá a la realización de los trámites respectivos”.

V. CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN

Bajos estímulos para saber más

Al margen de las valoraciones que puedan hacerse sobre el modelo normativo que regula los procedimientos de nombramiento y selección de jueces, el tema de la capacitación y especialización del Poder Judicial requiere tratamiento aparte. La instancia creada *ex profeso* para tales fines es el Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de la Carrera Judicial. De acuerdo con el artículo 59 de la LOPJO, el objeto de dicho instituto es brindar los cursos y programas de estudios teórico-prácticos para actualizar permanentemente a los servidores públicos del Poder Judicial y para preparar a los aspirantes a la carrera judicial, es decir, su principal función, desde una perspectiva interna del Poder Judicial, es el desarrollo profesional de sus integrantes.

En términos formales, la capacitación y la acreditación de la evaluación respectiva serán los presupuestos de todo nombramiento y su actualización deberá ser la base de cualquier ascenso, según el artículo 58 bis de la LOPJO. De igual manera, todos los servidores judiciales están obligados a asistir, participar y acreditar los cursos y demás eventos que lleve a cabo el Instituto para su mejoramiento profesional. Sin embargo, si existen bajos estándares para la aplicación de la justicia y poco espacio para el desarrollo de criterios judiciales independientes, los requerimientos de capacitación como fórmula de ascenso resultarán un mero trámite vacío del incentivo real de mejorar la función judicial.

Como se mencionó, la instancia habilitada para capacitar al Poder Judicial oaxaqueño es el INCAEP. Además de las funciones educativas que cumple hacia el interior de la institución judicial en el ámbito de la educación formal, el INCAEP puede expedir grados académicos y reconocimiento curricular en los términos que prevén las leyes y ordenamientos educativos aplicables, con estricto apego al artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.

Sin embargo, el marco normativo (de manera especial la parte que regula las funciones, objetivos y facultades del INCAEP)³⁰ previsto en su propio reglamento es insuficiente. Atiende de manera general aspectos formales y define una serie de actividades sin alcanzar a establecer un sistema de formación que tome en cuenta aspectos sustantivos de la actividad judicial, criterios claros de evolución, ascenso, metodologías, reglas de participación y procedimientos administrativos de revisión. En estos términos, el modelo de capacitación pareciera atender sólo en lo discursivo la necesidad de actualización, pero no fija las bases para una administración de la judicatura bajo criterios objetivos y tampoco apuntala la profesionalización de jueces y magistrados.

³⁰ Artículos 4 a 18 del Reglamento Interior del INCAEP.

VI. REMOCIÓN Y SANCIONES

La inexistencia de un órgano disciplinario independiente

Las deficiencias de la carrera judicial como un sistema que fortalezca institucionalmente al Poder Judicial se nutren en gran medida de una política desdibujada respecto de los ascensos y las promociones. Aunado a lo anterior, al no existir una autoridad administrativa independiente del Pleno del Tribunal, los mecanismos de sanción lucen frágiles en dos sentidos. Por una parte, como una herramienta que regule la rendición de cuentas de los integrantes del Poder Judicial y por otra, para evitar ser utilizados como un instrumento de control jerárquico.

Ello es así, en gran medida, por la dependencia abierta y la subordinación de la Visitaduría respecto de la Presidencia, que está conformada por magistrados designados como visitadores por el Presidente del Tribunal. La Visitaduría es la instancia encargada, en los términos de la Ley Orgánica y de su reglamento, de imponer sanciones. Sobre este punto también debe aclararse que el catálogo de sanciones no contiene una descripción precisa de las conductas que podrán ser punibles, ni los supuestos en función de los cuales se puede incurrir en responsabilidad. Esto puede generar, entre otros problemas, dificultades para aplicar sanciones al no existir una tipificación precisa de las conductas.

De hecho, los artículos 78 y 79 de la LOPJO se limitan a establecer que los servidores públicos del Poder Judicial serán responsables por las faltas contra la legislación administrativa y, en su caso, por los delitos que cometieran. El simple reconocimiento de la obligación de responder ante las instancias pertinentes por las faltas contra una legislación específica es el único mecanismo de control. Como se aprecia, es a todas luces insuficiente. De hecho, lo cierto es que los artículos 80³¹ y 81³² de la LOPJO establecen las sanciones aplicables por faltas contra el orden laboral y la función pública, respectivamente, sin que pueda encontrarse en la legislación alguna guía sobre qué conductas corresponden a qué sanción.

Este sistema con amplias discrecionalidades para sancionar se ve afectado, además, por la ausencia de un modelo de promociones y ascensos que tenga incentivos claramente determinados

³¹ El artículo 80 de la LOPJO establece: “Las sanciones aplicables por faltas del orden laboral, son:

- I. Amonestación;
- II. Multa de uno a diez días de salario mínimo vigente en la capital del Estado;
- III. Suspensión del empleo de diez días a tres meses; y
- IV. Terminación de la relación laboral sin responsabilidades para el Poder Judicial.

³² El artículo 81 de la LOPJO establece: Las sanciones aplicables por faltas a la función pública encomendada, son:

- I. Amonestación;
- II. Multa de uno a treinta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado;
- III. Suspensión en la función de diez días a tres meses; y
- IV. Destitución de funciones y, en su caso, consignación al Ministerio Público.

Estas sanciones y las correspondientes a faltas al orden laboral podrán aplicarse sin sujeción al orden establecido, en caso de reincidencia, la sanción se aumentará gradualmente, de existir daño patrimonial se impondrá su reparación”.

y proporcionales a la naturaleza de la actividad jurisdiccional. Expresiones como “el ingreso y promoción para las categorías que conforman la Carrera Judicial, se realizarán invariablemente mediante exámenes de oposición, previa la aprobación de los cursos impartidos por el Instituto”³³ terminan luciendo como una simple declaración de buenas intenciones, pues no detallan un mecanismo basado en el mérito (las más altas calificaciones) ni se prevé un sistema de puntos que pueda ser evaluado objetivamente por instancias diseñadas ex profeso para estos fines. De hecho, no se indica qué méritos permiten el acceso a qué categorías.

Entre 2003 y 2007, de acuerdo con los informes de actividades del Tribunal Superior de Justicia, la Visitaduría realizó inspecciones anuales a cada uno de los juzgados (a todos en cada año). De estas visitas se iniciaron procedimientos administrativos. En realidad, son pocas las conclusiones que pueden obtenerse del comportamiento de la instancia disciplinaria, a no ser porque ex funcionarios judiciales, abogados postulantes y diversos testimonios recuperados por la prensa insisten en que durante 2006, después de un momento de ambigüedad, el Poder Judicial se puso al servicio del Poder Ejecutivo en la persecución de disidentes sociales. Esta afirmación resulta verosímil si consideramos el comportamiento de las sanciones, que es el siguiente:

	2003	2004	2005	2006	2007
Total de sanciones	76	78	80	ND	ND
Amonestaciones	53	51	54	ND	24
Multas	10	20	21	ND	8
Suspensiones	4	2	5	ND	2
Destituciones	7	3	5	ND	1
Llamadas de atención	2	4	2	ND	2

El punto a enfatizar en torno al conflicto en 2006, amén de la infortunada falta de información para el año, es que se registró un notable incremento en la carga judicial y al mismo tiempo se impusieron considerablemente menos sanciones que en años anteriores (las sanciones impuestas en 2006 fueron reportadas en 2007). La razón puede deberse, en parte, a que ese año estuvieron detenidas las instituciones públicas y hubo bloqueos en los edificios oficiales. Sin embargo, y a pesar de ello, en este periodo, los jueces, en teoría, imposibilitados para desempeñar sus funciones, libraron una gran cantidad de órdenes de aprehensión, respecto de las cuales es plausible suponer que no estuvieron bien fundadas, dado que ninguno de los procesos dentro de los cuales se dictaron dichas órdenes llegó a sentencia condenatoria. Por otra parte, algunas de las personas consultadas afirmaron que las pocas sanciones impuestas en este periodo fueron aplicadas a quienes se rehusaron a actuar como jueces de “consigna”³⁴ durante el conflicto de 2006.

³³ LOPJO, artículo 82.

³⁴ Ver *supra*, nota 6.

VII. DEFENSORÍA DE OFICIO

La inexistencia de una institución de defensa pública independiente

Un dato relevante en lo que hace a las dificultades que se viven en el Estado de Oaxaca para asimilar un modelo de justicia garantista y capaz de aplicar sanciones a quienes en verdad delinquen en lugar de criminalizar la pobreza o a ciertos sectores sociales, es la falta de una verdadera institución de defensoría pública. Cuando fue creada la Procuraduría de la Defensa del Indígena (PRODI), en el año 2000, fueron derogados los artículos relativos a la defensoría de oficio³⁵.

Los abogados que en la práctica fungen como defensores de oficio pertenecen a la PRODI, que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Asuntos Indígenas, es decir, son parte de una estructura de la administración pública estatal, cuyo mandato no está directamente relacionado con la actividad judicial. Los abogados de la PRODI son de los funcionarios peor pagados de la entidad y carecen de la formación adecuada.

Aunque existen abogados comprometidos dentro de esta institución, lo cierto es que no cuentan con condiciones adecuadas para poder realizar su trabajo de manera eficaz. Por lo general son reclutados aquellos que no han podido ingresar a otros espacios del Poder Judicial o la administración pública. Con frecuencia, para el cumplimiento de sus funciones, estos abogados no cuentan ni siquiera con recursos básicos como papel, dinero para sacar copias, menos una fotocopidora, transporte para desplazarse a las comunidades, libros, capacitación y otros insumos necesarios para desarrollar una defensa adecuada.

En contrapartida, y de acuerdo con un estudio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su volumen de trabajo es muy grande: de una muestra representativa de casos de sentenciados recluidos, se encontró que más del 70% fueron defendidos por abogados de la PRODI³⁶. Por otra parte, en el medio de la práctica se afirma que muchos defensores piden al acusado dinero para representarlo mejor, lo que genera un ambiente de desconfianza y corrupción alrededor de su práctica.

Dada la carga laboral por defensor, el trabajo de defensa es estrictamente formalista, al grado que los defensores no están presentes cuando el acusado presta declaración y en los expedientes es frecuente encontrar muy pobres argumentos en las conclusiones que presentan ante el juez. Si bien algunas de estas falencias serán inadmisibles durante los nuevos juicios orales, la falta de respaldo material y humano para la PRODI y la ausencia de un verdadero Instituto de Defensoría Pública ponen en serio riesgo la implementación de dicha reforma, actualmente en curso. Lo anterior genera una gran asimetría entre la parte acusadora y los defensores, que redundará en un alto porcentaje de sentencias acusatorias aun cuando éstas no tengan un sustento suficiente.

³⁵ Ver *supra*, nota 14.

³⁶ OACNUDH, *El acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudios de caso en Oaxaca*. México D.F., 2007.

La realidad de la defensa pública en Oaxaca contrasta con la del ámbito federal, donde los abogados de oficio son empleados del Instituto de Defensa Pública, cuyo director es nombrado por el Consejo de la Judicatura. El Instituto es financiado por el mismo Consejo de la Judicatura Federal, pero goza de independencia técnica y operativa, y los defensores tienen salarios competitivos y cuentan con una sólida formación profesional.

También contrasta con estándares el requisito contenido en la Ley de Defensa Pública Federal, según el cual los abogados de oficio deben poseer título de licenciado en derecho y un mínimo de tres años de experiencia, así como haber aprobado con éxito los exámenes de ingreso. En cambio, en la PRODI, el nivel de profesionalización es muy bajo y ni siquiera es requisito estar titulado como abogado para ejercer el cargo de abogado defensor.

VIII. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Formalidad cumplida sin voluntad política

Oaxaca, como el resto de las entidades federativas de México, cuenta con una ley de transparencia: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca (Ley de Transparencia). El artículo 6 de dicha ley establece que el Poder Judicial es uno de los sujetos obligados por dicha legislación. En términos concretos, ser sujeto obligado implica el deber de difundir cierta información de manera proactiva por los medios que la legislación fije, además de la obligación de tramitar solicitudes de información. En estos términos, el artículo 8 prevé que el Poder Judicial podrá establecer reglamentos o acuerdos de carácter general, que coadyuven a proporcionar a los particulares un procedimiento de acceso a la información más eficiente y expedito, de conformidad con los principios establecidos en la Ley y en los lineamientos expedidos por el Instituto de Transparencia.

En lo que hace a la información de oficio que debe ser difundida, encontramos dos fuentes directas para el Poder Judicial. Por una parte, el artículo 9 de la Ley de Transparencia, que establece un catálogo de 20 rubros con varias especificidades que incluyen información financiera, resultados de auditorías, información de contacto, información sobre la estructura, la contratación y la emisión de concesiones. Este artículo establece que esta información deberá ponerse a disposición del público, sin que medie solicitud alguna. Igualmente, señala que esta información se debe difundir y actualizar dentro de los sesenta días naturales siguientes a su surgimiento o modificación alguna, en los términos del reglamento interno y los lineamientos que expida el Instituto.

El otro artículo que establece una obligación específica para el Poder Judicial es el artículo 15 de la Ley de Transparencia, que señala que “además de lo señalado en el artículo 9, el Poder Judicial deberá hacer pública la siguiente información:

- I. Los principales indicadores sobre la actividad jurisdiccional que deberán incluir, al menos, asuntos ingresados, concluidos y existencia, por órgano jurisdiccional y agregados por todo el Poder Judicial; sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado; el número de sentencias dictadas, y en su caso, las que sean confirmadas, revocadas o modificadas;
- II. Las listas de acuerdos;
- III. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales, el proceso de selección una vez concluidos y los resultados de los mismos;
- IV. Los perfiles y formas de evaluación del personal jurisdiccional y administrativo; y
- V. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

A pesar de la especificidad del mandato legal, lo cierto es que el Poder Judicial de Oaxaca no cumple con la difusión de manera proactiva de gran parte de estos dos catálogos de información (artículos 9 y 15 de la Ley de Transparencia). En este sentido es patente una falta de voluntad

política para el cumplimiento del mandato legal y para el acatamiento de los criterios emitidos por el Instituto Estatal de Transparencia.

Además de las amplias posibilidades de reservar la información y de la gran cantidad de municipios que quedan fuera de la obligación de transparentar su información, durante la Misión de Observación se nos informó que por varios meses la oficina estuvo funcionando en el domicilio particular del titular del organismo, pues el Instituto aún no contaba con recursos para iniciar su operación. Asimismo, fue motivo de preocupación constatar que la persona designada para desempeñar la presidencia de esta importante entidad no tenga trayectoria en este tema en particular. Si bien su titular, el Lic. Genaro Vásquez Colmenares, ha ocupado distintos cargos políticos, no se observa en su hoja de vida una dedicación particular al tema de acceso a la información. Ello parecería indicar, *prima facie*, una ausencia de voluntad por parte de las autoridades de dotar a esta institución de la dirección adecuada para desempeñar sus funciones. Resta esperar que la institución cumpla con su rol de manera transparente y efectiva.

IX. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA Y MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN

Las cuentas perdidas

La piedra de toque de las deficiencias que se han venido señalando (o la rúbrica que confirma lo expuesto) es el reducido reconocimiento del papel que debe jugar el Poder Judicial en el ajuste del conflicto social y la garantía del acceso a la justicia, mediante una asignación presupuestal adecuada. A continuación se presentan tres series de tablas (y pequeños recuadros de contextualización) con diversa información referente al gasto en la impartición de justicia. Las tablas se acompañan con explicaciones respecto al gasto del Poder Judicial.

1. GASTO PER CÁPITA

La primera tabla se construye con los datos disponibles entre 2002 y 2007 y expresa un sencillo análisis del gasto. Aquí se evidencia la inversión *per cápita* en el Poder Judicial, para cuya determinación se emplea un cálculo a partir del presupuesto ejecutado y el estimado de población en los años correspondientes. A continuación se presentan cinco tablas con los datos por año en pesos corrientes y al final un cuadro que muestra la variación real³⁷.

Serie 1

Tabla 1. Análisis del gasto per cápita, 2002

Presupuesto del Poder Judicial	\$170.227.000
Población*	3.543.035
Gasto per cápita	\$48,05
Porcentaje del gasto judicial dentro del gasto estatal	0,9%
Porcentaje del gasto del Ejecutivo dentro del gasto Estatal	77,7%
*Estimación Conapo 2002	

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 5 de julio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoxaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html y con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

³⁷ Se hace en pesos de 2002. Un dólar estadounidense equivale aproximadamente a 13 pesos mexicanos.

Tabla 2. Análisis del gasto per cápita, 2003

Presupuesto del Poder Judicial	\$170.227.000
Población*	3.550.129
Gasto per cápita	\$50,09
Porcentaje del gasto Judicial dentro del gasto Estatal	0,8%
Porcentaje del gasto del Ejecutivo dentro del gasto Estatal	78,4%

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 5 de julio de 2008). Con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html, con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

Tabla 3. Análisis del gasto per cápita, 2004

Presupuesto del Poder Judicial	\$206.836.000
Población*	3.553.065
Gasto per cápita	\$58,21
Porcentaje del gasto judicial dentro del gasto Estatal	ND
Porcentaje del gasto del Ejecutivo dentro del gasto Estatal	ND
*Estimación Conapo 2004	

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 5 de julio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html, con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

Tabla 4. Análisis del gasto per cápita, 2005

Presupuesto del Poder Judicial	\$223.462.000
Población*	3.553.231
Gasto per cápita	\$62,88
Porcentaje del gasto judicial dentro del gasto Estatal	0.8%
Porcentaje del gasto del Ejecutivo dentro del gasto Estatal	78.1%
*Estimación Conapo 2005	

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 5 de julio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html, con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

Tabla 5. Análisis del gasto per cápita, 2006

Presupuesto del Poder Judicial	\$246.113.000
Población*	3.553.032
Gasto per cápita	\$69,26
Porcentaje del gasto judicial dentro del gasto Estatal	0,7%
Porcentaje del gasto del Ejecutivo dentro del gasto Estatal	80,4%
*Estimación Conapo 2006	

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoxaca.gob.mx/cuenta_publica.html, con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

Tabla 6. Variación real del gasto per cápita, 2002-2006

Año	Gasto per cápita	Variación porcentual respecto al 2002
2002	\$48,05	0%
2003	\$46,13	-3,9%
2004	\$49,94	3,9%
2005	\$51,14	6,4%
2006	\$53,91	12,2%

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 5 de julio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoxaca.gob.mx/cuenta_publica.html, con información del Consejo Nacional de Población (Conapo), disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/> (consultadas el 5 de julio de 2008).

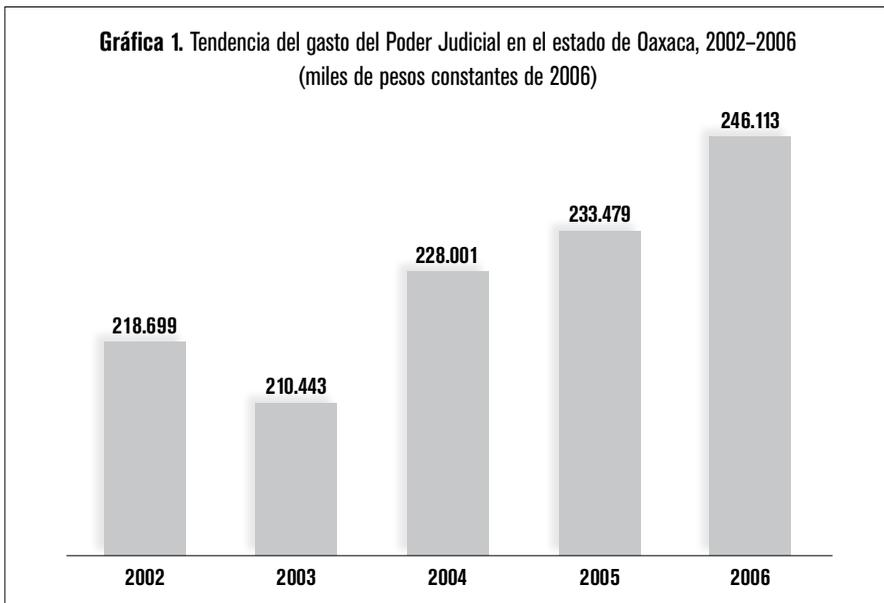
Las tablas anteriores (ver cuadros “Gasto per cápita” en las tablas 1 a 5) muestran que entre 2002 y 2006 hubo un incremento considerable en el gasto *per cápita* en pesos corrientes. Esta variación va de \$48,05 en 2002 a \$69,06 en 2006. Es importante aclarar que aunque la tendencia en pesos corrientes del gasto *per cápita* presenta un incremento, lo cierto es que este indicador debe ponerse en contexto. Por principio deben tenerse en cuenta las altas tasas de emigración (interestatal e internacional) que Oaxaca presenta. Esto propicia que incrementos mínimos en el presupuesto puedan expresarse en distribuciones *per cápita* más grandes, sin que en realidad se esté destinando más gasto real para la solución de problemas estructurales. El segundo aspecto es que en términos reales el gasto *per cápita* tiene incrementos moderados³⁸. La variación real es de 12% más en 2006 comparado con 2002. Por último, debe tenerse en cuenta que este incremento es reducido comparado con el retraso estructural que tiene el Poder Judicial de Oaxaca.

³⁸ El cálculo de los incrementos se realiza con una deflactación a pesos de 2002. Deflactar es una técnica que permite hacer comparaciones entre cantidades de dinero correspondientes a distintos años. Consiste en eliminar los efectos de la inflación, con lo cual se logra conocer las variaciones reales en las asignaciones presupuestarias. Esto se hace dado que el valor del dinero no es siempre el mismo (en México ha perdido poder adquisitivo).

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO

Por último, y para observar con mayor claridad que sólo aparentemente el Poder Judicial ha recibido incrementos con el paso de los años, se presentan tres gráficas que permiten identificar mejor la tendencia del gasto en pesos constantes, la tendencia del gasto en términos reales y la proporción del gasto del Poder Judicial de Oaxaca respecto de la del Ejecutivo.

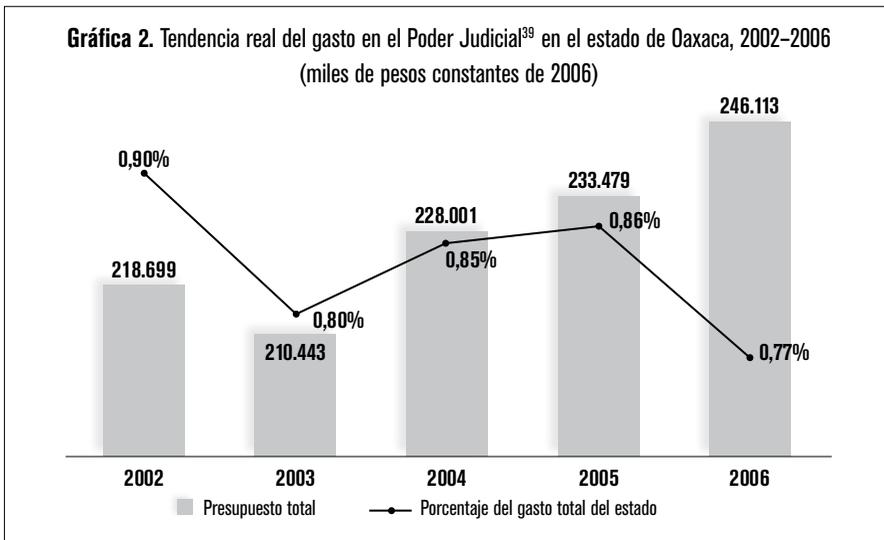
Serie 2



Fuente: elaboración propia con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoxaca.gob.mx/cuenta_publica.html (consultada el 5 de julio de 2008).

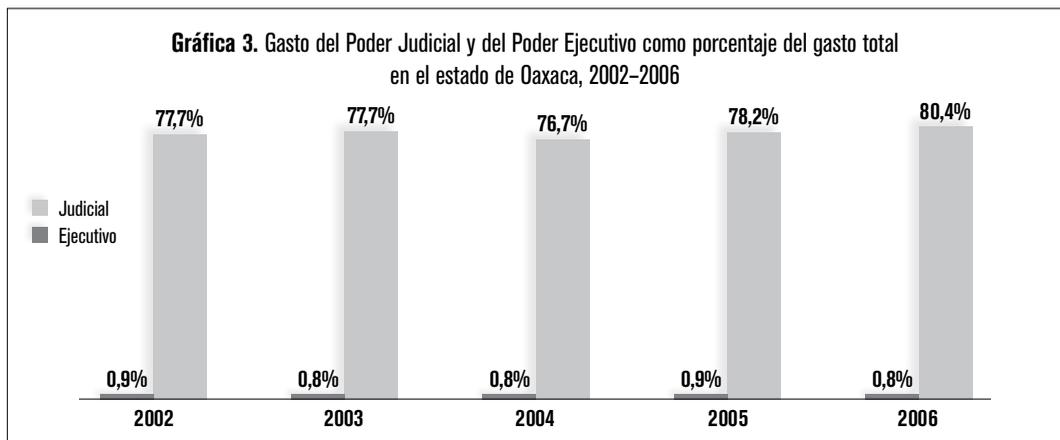
La gráfica anterior muestra el incremento al que se ha venido haciendo referencia, de cerca de 28 millones de pesos. Este supuesto “incremento” en realidad expresa una tendencia a recibir menos ingresos en términos reales. Particularmente considerando que en este periodo se dio un incremento de salas auxiliares y de 9 juzgados de primera instancia. Lo creación de nuevos tribunales sólo tiene sentido si viene acompañada de una asignación presupuestal mayor. La capacitación requerida para los nuevos juzgadores, la compra de infraestructura y los gastos fijos de las nuevas sedes impactan el gasto. De ahí que los incrementos reales se consideren insuficientes.

La siguiente gráfica muestra la tendencia real del gasto.



Fuente: elaboración propia con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html (consultada el 5 de julio de 2008).

Por último, usando como elemento de comparación el porcentaje que representa el gasto en el Poder Judicial dentro del gasto en el Estado de Oaxaca, se confirma cómo el gasto del Poder Judicial se mantiene con variaciones menores entre 0.9 y 0.7%.



Fuente: elaboración propia con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasoaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html (consultada el 5 de julio de 2008).

³⁹ Para conocer la tendencia real del gasto es preciso aplicar la técnica de deflactación, la cual permite hacer comparaciones entre cantidades de dinero correspondientes a distintos años. Esta técnica consiste en eliminar los efectos de la inflación, con lo cual se logra conocer las variaciones reales en las asignaciones presupuestarias. Esto se hace dado que el valor del dinero no es siempre el mismo (en México ha perdido poder adquisitivo). Fuente 1988-2007: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieinti.exe/NIVA0500100060011000100010#ARBOL> Indicadores económicos de coyuntura / Producto interno bruto trimestral / Base 1993 / Índice de precios implícitos / Por gran división de actividad económica / Índice / Unidad de Medida: Índice base 1993 = 100.a precios básicos y de mercado > Índice de precios implícitos > Unidad de Medida: Índices base 1993 = 100. p/ Cifras preliminares a partir de 2007.

El conjunto de gráficas, tablas y cuadros presentados dan cuenta de que la asignación presupuestal en Oaxaca tiene una tendencia decreciente. Esto es relevante porque la tendencia contrasta con el reto de implementar una política judicial que permita que el Poder Judicial comience a jugar un rol de poder autónomo. Dadas las condiciones de funcionamiento actual, no puede entenderse una transformación del Poder Judicial que incluya cambios profundos en el marco normativo, el diseño institucional, la relación con otros poderes y la consistencia e independencia que el presupuesto adecuado y suficiente significan. Sin más presupuesto, el dilema al que se enfrentará el Tribunal Superior de Justicia es decidir qué áreas afectar.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El marco normativo que regula el sistema de procuración e impartición de justicia del Estado de Oaxaca otorga al Pleno del Tribunal Superior de Justicia amplias funciones jurisdiccionales y administrativas. Muchas de las atribuciones más relevantes del Pleno, a su vez, recaen en la figura del presidente del Tribunal, quien, en la práctica, juega un papel más político-administrativo que jurisdiccional. Entre otras facultades, el Presidente del Tribunal puede designar funcionarios administrativos, nombrar y remover jueces de primera instancia y dirimir contiendas de competencia entre funcionarios judiciales.
2. A partir de los hallazgos obtenidos en estudios similares realizados por la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ), es posible afirmar que diseños normativos con una alta concentración de facultades en el órgano más alto del Poder Judicial, cuyos miembros son elegidos con base en criterios políticos y donde son escasos los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pueden ser el escenario propicio para la subordinación de los jueces al poder político (independencia externa) y a su propia estructura institucional (independencia interna).
3. Este mismo diseño normativo posibilita que en la práctica se aprecie una poderosa influencia del Poder Ejecutivo en la integración del Poder Judicial. Aunque la ley regula la forma de selección de los miembros del Tribunal Superior de Justicia (magistrados) y del presidente del Tribunal, este mecanismo es bastante flexible y, de acuerdo con la información recogida para la elaboración de este informe, en la práctica ha permitido que al inicio de cada sexenio, el primer magistrado que el Gobernador nombra, sea el que luego es “elegido” presidente por el resto de magistrados del Pleno, quien será reelegido cada año durante los seis que dura el mandato del Gobernador.
4. Es recomendable, entonces, una revisión de las facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia dirigida a desconcentrar las facultades administrativas –especialmente aquellas relacionadas con el nombramiento de jueces de primera instancia así como las relacionadas con el nombramiento y remoción de otros funcionarios judiciales- hacia un órgano distinto, con base en criterios claros y objetivos y siguiendo procedimientos transparentes. Asimismo, consideramos necesario realizar una evaluación de la forma en que se ha venido llevando a cabo *en la práctica* la selección de los magistrados y del presidente del Tribunal y promover una reforma legal que contemple reglas de procedimiento precisas y criterios claros para la selección tanto del presidente del Tribunal como de los magistrados.
5. Aunque una diversidad de normas estatales abordan el tema de la carrera judicial, durante las entrevistas hubo versiones contradictorias sobre la realización de concursos y exámenes para ingresar y ascender dentro del escalafón judicial. Muchos de los entrevistados

mencionaron que algunas disposiciones en este sentido provenientes de la administración pasada tuvieron una vigencia limitada y que en la actualidad han dejado de observarse. Parece ser, entonces, que lo que hace que el modelo resulte cuestionable no es un asunto de estricto diseño normativo sino la suma de disposiciones vagas y flexibles que se traducen en mecanismos con roles poco claros, a cargo de funcionarios con una discrecionalidad muy amplia. De manera particular, se observa una ausencia de definiciones precisas y una falta de parámetros claros para la movilidad y el ascenso, así como la inexistencia de una instancia administrativa que de inicio separe las funciones judiciales de las de gestión de la carrera judicial y que cuente con las atribuciones adecuadas para este fin.

6. Con relación a la capacitación de los funcionarios del Poder Judicial, la instancia creada *ex profeso* para tales fines es el Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de la Carrera Judicial (INCAEP), cuyo objeto es desarrollar los cursos y programas de estudios teórico-prácticos para actualizar permanentemente a los servidores públicos del poder judicial, preparar a los aspirantes a la carrera judicial y mantener un sistema de información judicial actualizado tanto estatal como nacional.
7. Durante las visitas realizadas a Oaxaca, resultó imposible averiguar de qué manera se compone el salario de los jueces y magistrados. Algunas personas entrevistadas señalaron que la mayor parte de los montos percibidos es otorgada de manera discrecional. La opacidad en esta materia constituye un serio obstáculo para el fortalecimiento de la independencia judicial en el Estado, toda vez que jueces y magistrados podrían verse privados de partes importantes de sus salarios en virtud del contenido de sus sentencias.

De acuerdo con la ley, la capacitación y evaluación que se haga serán los presupuestos de todo nombramiento y la actualización deberá ser la base de cualquier ascenso. Todos los servidores judiciales están obligados a asistir, participar y acreditar su participación en los cursos y demás eventos que lleve a cabo el Instituto para su mejoramiento profesional. Sin embargo, el marco normativo previsto en su propio reglamento es insuficiente, pues atiende de manera muy general aspectos formales sin llegar a establecer un sistema de formación que aborde temas sustantivos de la actividad judicial, con criterios claros para los ascensos, metodologías, reglas de participación y procedimientos administrativos de revisión. En síntesis, el modelo de capacitación parece atender sólo de manera formal la necesidad de actualización, mas no fija las bases para una verdadera profesionalización de jueces y magistrados.

8. A pesar de existir una percepción ciudadana que reclama por la falta de independencia en el sistema de procuración y administración de justicia del Estado, poco se ha hecho para contar con un órgano disciplinario independiente que cuente con un marco normativo claro para la supervisión y control de la actividad jurisdiccional. La Visitaduría es la instancia encargada de resolver las quejas y denuncias que se presenten contra funcionarios judiciales y, en su caso, imponer las sanciones respectivas. Sin embargo, el catálogo de sanciones contemplado en las normas pertinentes, carece de una descripción precisa de las conductas punibles, lo que genera dificultades para la aplicación de sanciones y permite la aplicación

arbitraria de las mismas. Además, la Visitaduría carece de independencia frente al Tribunal Superior de Justicia y especialmente frente a su presidente.

9. A pesar de los serios obstáculos para el acceso a la justicia en el Estado de Oaxaca, no existe una Defensoría Pública adecuada a la realidad del Estado. Cuando fue creada la Procuraduría de la Defensa del Indígena (PRODI), en el año 2000, fueron derogados los artículos relativos a la defensoría de oficio y el trabajo de esta dependencia fue absorbido por la PRODI, que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Asuntos Indígenas, instancia dependiente del Poder Ejecutivo. Los abogados de oficio son, entonces, parte de una estructura de la administración pública estatal cuyo mandato no está directamente relacionado con la actividad judicial.
10. Los abogados de la PRODI son de los funcionarios peor pagados de la entidad y carecen de la formación adecuada. Aunque existen abogados comprometidos dentro de esta institución, lo cierto es que no cuentan con condiciones adecuadas para poder realizar su trabajo de manera eficaz y por lo general son reclutados aquellos que no han podido ingresar a otros espacios del Poder Judicial o la administración pública. Con frecuencia, durante su desempeño, estos abogados no cuentan ni siquiera con recursos básicos como papel, dinero para sacar copias, menos una fotocopidora, transporte para desplazarse a las comunidades, libros, capacitación y otros insumos necesarios para desarrollar una defensa adecuada.

Sería recomendable, entonces, plantearse la creación de un Instituto u Oficina de la Defensa Pública, independiente de los otros poderes del Estado, que cuente con los recursos humanos y materiales suficientes y que tome en cuenta la realidad pluricultural del Estado.

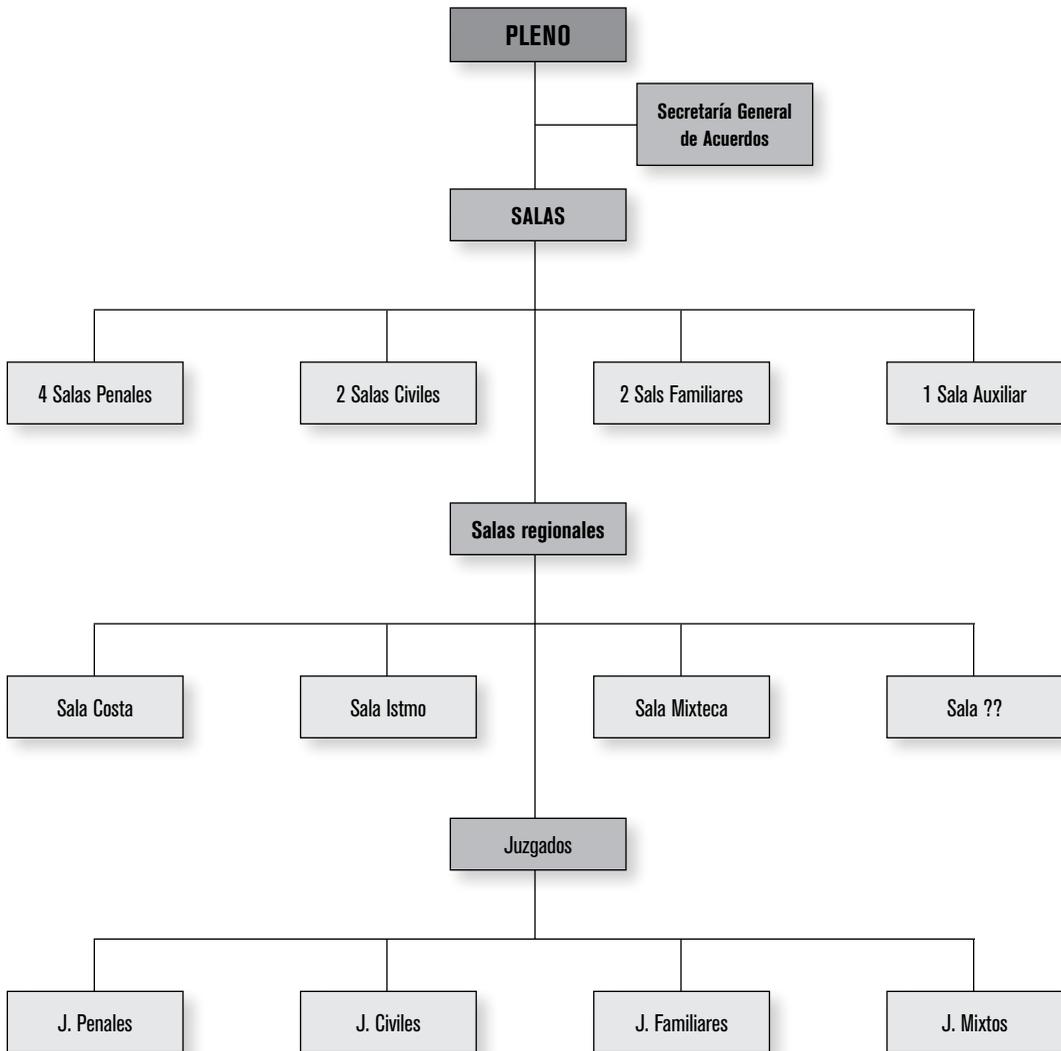
11. Si bien valoramos como un paso importante la creación del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, es necesario reevaluar las amplias posibilidades de reservar la información y la gran cantidad de municipios que quedan fuera de la obligación legal de transparentar su información. Asimismo, llama poderosamente la atención que la persona designada para desempeñar por primera vez el cargo de Comisionado Presidente de esta importante entidad no tenga trayectoria profesional en este tema en particular. Ello parecería indicar, *prima facie*, una ausencia de voluntad por parte de las autoridades de dotar a esta institución de la dirección adecuada para desempeñar sus funciones. Sería recomendable evaluar la necesidad de establecer mecanismos de selección transparentes tanto del Comisionado presidente como del resto de comisionados, que se basen en razones objetivas y sean conocidos por la sociedad.
12. Aunque en los últimos años la tendencia del gasto *per cápita* para el Poder Judicial presenta un incremento, este indicador debe ponerse en contexto para entender por qué este incremento no ha sido en la práctica significativo. Deben tenerse en cuenta las altas tasas de emigración (interestatal, de un Estado de México a otro e internacional, fuera del país) que Oaxaca presenta y que propician que incrementos mínimos en el presupuesto puedan

expresarse en distribuciones *per cápita* más grandes, sin que en realidad se esté destinando más gasto para la solución de problemas estructurales. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el incremento de salas y juzgados de primera instancia que se ha venido dando en los últimos años, lo cual sólo tiene sentido si dicho incremento viene acompañado de una mayor asignación presupuestal.

En ese sentido, es recomendable hacer una evaluación del presupuesto del Estado y de los montos destinados a los diferentes poderes y dependencias y aumentar el presupuesto para el Poder Judicial.

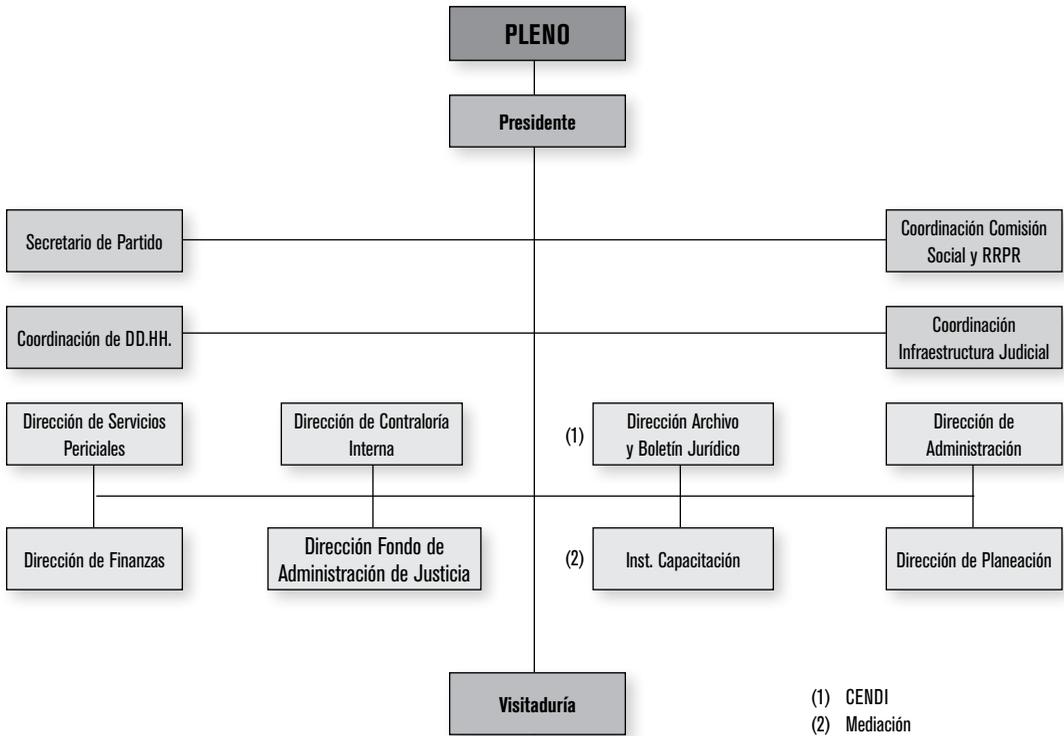
ANEXOS

Anexo 1. Estructura del Poder Judicial de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con información de http://www.tribunaloax.gob.mx/pleno_jurisdiccional.html (consultada el 22 de junio de 2008).

Anexo 2. Estructura administrativa del Poder Judicial de Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.tribunaloax.gob.mx/plenojurisdiccional.html> (consultada el 22 de junio de 2008).

Anexo 3. Sentenciados

Personas sujetas a proceso con sentencia en Oaxaca										
Categoría: Fuero común (personas sentenciadas)										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total sentencias	3,619	3,876	3,333	3,089	3,338	3,475	3,357	2,963	3,030	2,772
Condenatorias	3,337	3,558	3,050	2,774	2,977	3,125	3,060	2,702	2,714	2,483
Absolutorias	282	318	283	315	361	350	297	261	316	289

Fuente: INEGI. Estadísticas judiciales en materia penal.

Anexo 4. Gasto por resolución, carga laboral y tasa de resolución

Las tablas que a continuación se presentan ubican el costo de la política de justicia por resolución emitida. Para ello, de manera tangencial se hace referencia al número de acuerdos emitidos y se compara con algunos otros datos disponibles. Debe aclararse que dado el pobre nivel de desagregación con el que se emite la información oficial, estas cifras no permiten ubicar, siquiera de manera superficial, el costo real de la forma en la que el Poder Judicial simplemente formaliza decisiones tomadas por el gobierno (sólo se tiene el dato de resoluciones emitidas). Para un análisis más sesudo del Poder Judicial es indispensable conocer cuántas de las resoluciones emitidas son sentencias, en qué sentido y cuántas fueron revocadas en vía de amparo, por ejemplo.

Serie 2

Tabla 1.1. Costo por resolución en Oaxaca

Presupuesto por resolución (no por sentencia)	Año
\$11.312,6	2003
\$11.016,5	2004
\$8.425,0	2005
\$9.364,1	2007

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/> (consultada el 22 de junio de 2008), con información del presupuesto y la cuenta pública del estado de Oaxaca, disponible en: http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/cuenta_publica.html (consultadas el 22 de junio de 2008).

Tabla 1.2. Costo comparado por resolución

Costo promedio por resolución comparada (2005, pesos mexicanos)
\$4.776 en Santiago de Chile
\$13.863 en el Distrito Federal

Fuente: Pasará, Luis, "El costo de la justicia", Centro de Investigación y Docencia Económicas, tomado de Barranda, Antonio *Sale muy cara justicia capitalina* disponible en: <http://www.reforma.com/justicia/articulo/447/893926/>

A continuación se presenta una serie de tablas que muestran la tasa de resolución del Tribunal Superior de Justicia y de los juzgados de primera instancia. La relación numérica muestra un rezago considerable en los juzgados de primera instancia, expresada en una tasa de resolución menor al 50% de los casos recibidos. También muestra un incremento en el número de tribunales y salas creadas, lo que puede parecer encomiable, a no ser porque en el apartado anterior se mostró lo reducido de los incrementos presupuestales. La creación de más infraestructura sólo tiene sentido como medida para la profesionalización judicial y para abatir el rezago, en la medida en que las nuevas instituciones se doten de recursos suficientes. Idéntica consideración debe hacer sobre la creación de tribunales de justicia oral. Sin más recursos para implementar estas medidas se está contribuyendo sustantivamente a su posible fracaso.

Tabla 2.1. Tasa de resolución 2002. Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia				Tasa de resolución (conocidos/resueltos)
Materia	Conocidos	Resueltos	Acuerdos	
Penal:				
Primera Sala	1.496	1.409	5.625	94,18
Segunda Sala	1.495	1.396	3.843	93,38
Tercera Sala	1.495	1.417	4.110	94,78
Civil:				
Primera Sala	737	681	2.733	92,4
Segunda Sala	737	670	3.900	90,91
Familiar:				
Primera y única Sala	910	833	2.075	91,54
Sala Auxiliar:				
Sala Auxiliar	1.114	1.061	4.482	95,24
Totales	7.984	7.467		93,52
Promedio casos por sala	1.141			

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Juzgados de Primera Instancia			
70 Juzgados, distribuidos en las 7 regiones de Oaxaca			
15 en materia civil y mercantil			
6 en materia familiar			
18 en materia penal			
31 mixtos			
	Conocidos	Resueltos	Tasa de resolución
Total de los 70 juzgados	21.570	11648	54
Civiles y mercantiles	7.798	3373	43,25
Familiares	6.545	3284	50,18
Penales	7.227	4991	69,06
Promedio casos por juzgado	308,14		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Tabla 2.2. Tasa de resolución 2003. Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia				
Materia	Conocidos	Resueltos	Acuerdos	Tasa de resolución
Penal:				
Primera Sala	1.528	1.434	5.762	93,85
Segunda Sala	1.528	1.453	3.206	95,09
Tercera Sala	1.528	1.480	3.676	96,86
Civil:				
Primera Sala	772	745	2.301	96,50
Segunda Sala	773	742	3.516	95,99
Familiar:				
Primera y única Sala	908	831	1.899	91,52
Sala Auxiliar:				
Sala Auxiliar	1.028	980	3.780	95,33
Promedio casos por sala	1.152 *contando la sala auxiliar			

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Juzgados de Primera Instancia			
70 Juzgados, distribuidos en las 7 regiones de Oaxaca			
15 en materia civil y mercantil			
6 en materia familiar			
18 en materia penal			
31 mixtos			
	Conocidos	Resueltos	Tasa de resolución
Total de los 70 juzgados	22.138	11.216	50,66
Civiles y mercantiles	8.035	3.022	37,61
Familiares	6.901	2.933	42,50
Penales	7.202	5.261	73,05
Promedio casos por juzgado	316,26		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Tabla 3.1. Tasa de resolución 2004. Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia				
Materia	Conocidos	Resueltos	Acuerdos	Tasa de resolución (conocidos/resueltos)
Penal:				
Primera Sala	1.628	1.600	5.991	98,28
Segunda Sala	1.628	1.596	3.703	98,03
Tercera Sala	1.628	1.593	4.166	97,85
Civil:				
Primera Sala	790	768	3.458	97,22
Segunda Sala	791	778	2.376	98,36
Familiar:				
Primera y única Sala	990	901	2.236	91,01
Sala Auxiliar:				
Sala Auxiliar	1.202	1.144	4.613	95,17
Promedio casos por sala	1.237	*contando la sala auxiliar		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Juzgados de Primera Instancia			
70 Juzgados, distribuidos en las 7 regiones de Oaxaca			
15 en materia civil y mercantil			
6 en materia familiar			
18 en materia penal			
31 mixtos			
	Conocidos	Resueltos	Tasa de resolución
Total de los 70 juzgados	24.862	16.553	66,58
Civiles y mercantiles	9.477	6.194	65,36
Familiares	7.930	4.786	60,35
Penales	7.455	5.573	74,76
Promedio casos por juzgado	355,17		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Tabla 4.1. Tasa de resolución 2005. Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia				
Materia	Conocidos	Resueltos	Acuerdos	Tasa de resolución (conocidos/resueltos)
Penal:				
Primera Sala	1.641	1.615	7.439	98,42
Segunda Sala	1.641	1.604	3.574	97,75
Tercera Sala	1.641	1.604	3.757	97,75
Cuarta Sala	1.254	1.187	4.470	94,66
Civil:				
Primera Sala	715	689	1.972	96,36
Segunda Sala	719	684	2.511	95,13
Familiar:				
Primera y única Sala	933	902	2.276	96,68
Sala Auxiliar:				
Sala Auxiliar	ND	ND	ND	ND
Totales	ND	ND	ND	ND
Promedio casos por sala	1.221	*sin contar las salas auxiliares		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Juzgados de Primera Instancia			
72 Juzgados. distribuidos en las 7 regiones de Oaxaca			
15 en materia civil y mercantil			
8 en materia familiar			
18 en materia penal			
31 mixtos			
	Conocidos	Resueltos	Tasa de resolución
Total de los 72 juzgados	26.030	15.833	60,83
Civiles y mercantiles	10.797	6.898	63,89
Familiares	8.438	4.746	56,25
Penales	6.795	4.189	61,65
Promedio casos por juzgado	361,53		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

2006

No hay información disponible

Tabla 5.1. Tasa de resolución 2007. Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia				
Materia	Conocidos	Resueltos	Acuerdos	Tasa de resolución (conocidos/resueltos)
Penal:				
Primera Sala	1.073	1.064	2.934	99,16
Segunda Sala	1.075	1.070	2.261	99,53
Tercera Sala	1.077	1.073	1.821	99,63
Cuarta Sala	1,019	1.001	4.497	98,23
Civil:				
Primera Sala	594	464	1.528	78,11
Segunda Sala	595	462	1.821	77,65
Familiar:				
Primera y única Sala	587	560	1.183	95,40
Sala Auxiliar:				
Sala Auxiliar	ND	ND	ND	ND
Totales	ND	ND	ND	ND
Promedio casos por sala	860	*sin contar las salas auxiliares		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca. disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

Juzgados de Primera Instancia			
79 Juzgados, distribuidos en las 7 regiones de Oaxaca			
16 en materia civil y mercantil			
9 en materia familiar			
18 en materia penal			
31 mixtos			
4 Garantías del Sistema Acusatorio Adversarial			
¿1 Tribunal de juicio oral?			
	Conocidos	Resueltos	Tasa de resolución
Total de los 74 juzgados del sistema escrito	29.761	ND	ND
Civiles y mercantiles	13.899	ND	ND
Familiares	10.886	ND	ND
Penales	4.976	ND	ND
Promedio casos por juzgado	402,18		

Fuente: elaboración propia con información de los informes anuales de actividades del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, disponible en: <http://www.tribunaloax.gob.mx/>.

COMUNICADO DE PRENSA

CONCLUSIONES PRELIMINARES DE LA MISIÓN DE DPLF, CIJ Y FUNDAR

- **La intromisión del Poder Ejecutivo pone en riesgo el ejercicio independiente de las funciones de la judicatura.**
- **Persisten serias deficiencias en la organización y el funcionamiento del sistema judicial.**

Entre el martes 8 y el jueves 10 de julio de 2008, una misión de expertos nacionales e internacionales en temas de reforma judicial visitó la ciudad de Oaxaca con el objetivo de recabar información sobre la administración de justicia en el estado, con especial atención a la independencia del Poder Judicial. Con base en la información recibida con anterioridad a la visita y durante ella se concluye preliminarmente que existen condiciones estructurales y prácticas que ponen seriamente en riesgo que el poder judicial ejerza sus funciones de manera independiente.

La misión estuvo integrada por José Zeitune, encargado para Latinoamérica de la Comisión Internacional de Juristas, organización con sede en Ginebra, Suiza (www.icj.org); Jorge Romero, Director Ejecutivo de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, con sede en el Distrito Federal (www.fundar.org.mx); y Eduardo Bertoni, Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés), organización con sede en la ciudad de Washington, D.C. (www.dplf.org). Durante la visita, los especialistas se reunieron con autoridades, magistrados, académicos, representantes de la sociedad civil y abogados. La misión agradece la amabilidad y la información proporcionada por los entrevistados.

La existencia de una justicia independiente e imparcial encuentra su fundamento primordial en el principio de separación de poderes. De acuerdo con este principio, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituyen tres ramas separadas e independientes del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen responsabilidades exclusivas y específicas. En virtud de esta división de poderes no es aceptable que una rama interfiera en la esfera de las otras.

La misión expresa su preocupación por el hecho de que la legislación vigente en Oaxaca posibilita que en la práctica el Poder Ejecutivo tenga una poderosa influencia en la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. La Constitución de Oaxaca establece que los magistrados son nombrados por el Gobernador del Estado y ratificados por la Legislatura. La misión fue informada que la participación del poder legislativo es meramente formal, que no hay discusiones serias sobre los candidatos y que la sociedad civil no tiene participación en el proceso de las designaciones. A esta problemática se suma el mecanismo de nombramiento del Presidente del Tribunal. La Constitución dispone que debe ser elegido por sus pares pero en la práctica la señalada influencia del gobernador hace que los magistrados cumplan con una “norma informal” que resulta en la designación como Presidente del Tribunal de la persona que el Gobernador señala. De acuerdo con la información recibida, salvo en una sola ocasión, no ha habido reacción de los magistrados a esta práctica. Esta práctica es particularmente grave toda

vez que el Presidente del Pleno tiene amplios poderes legales y fácticos de selección de jueces, administración y disciplina, por lo que la intromisión del Poder Ejecutivo pone en riesgo el ejercicio independiente de las funciones de la judicatura.

La misión recibió copiosa información que indica que el Poder Judicial no recibe los recursos suficientes para desempeñar sus funciones adecuadamente. Varios de los entrevistados indicaron la falta de transparencia que rodea la asignación presupuestaria que recibe el Poder Judicial, así como el control que de dicha asignación mantiene la Secretaría de Finanzas. Esto último redundaba, a juicio de la misión, en un mecanismo de presión indebida por parte del Ejecutivo sobre el Judicial. Asimismo, durante la misión no pudo establecerse con claridad cómo se integra el salario de magistrados y jueces, ya que diversas fuentes mencionaron la existencia de bonos o estímulos que serían entregados a discreción del Poder Ejecutivo y del propio Presidente del Tribunal Superior. La opacidad en esta materia también representa un riesgo para la independencia de los jueces y magistrados.

La misión tomó conocimiento, principalmente por funcionarios públicos, acerca de las reformas iniciadas al sistema de enjuiciamiento penal y a la nueva legislación sobre acceso a la información. Si bien ellas no fueron objeto de especial análisis, la misión reconoce que estas reformas representan un avance hacia el respeto del debido proceso y la transparencia de los actos públicos. Sin embargo, la misión ve con preocupación que estas reformas pueden no alcanzar los objetivos para los que fueron diseñadas. Entre otras, se recibió información sobre una falta de otorgamiento de recursos adecuados para la implementación del sistema de enjuiciamiento penal. Por ejemplo, la defensoría pública carece de recursos básicos para su operación. Asimismo, la misión desea resaltar que el sistema de justicia necesita ser reformado en cuestiones que trascienden al procedimiento penal.

Con el fin de garantizar la independencia e imparcialidad de la administración de justicia, el derecho internacional dispone una serie de requisitos mínimos que todo Estado debe poner en práctica. Entre dichos requisitos se encuentran las condiciones y procedimientos aplicables al nombramiento de jueces y magistrados, la existencia de una verdadera carrera judicial basada en criterios objetivos, adecuadas condiciones de servicio, la dotación de suficientes recursos para desempeñar sus funciones, mecanismos adecuados de responsabilidad y una serie de libertades con que deben contar jueces y magistrados. Estos requisitos y otros fueron siendo identificados por la comunidad internacional hace décadas y se han plasmado en una serie de instrumentos aprobados por Naciones Unidas, entre los que resaltan los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Estos instrumentos brindan líneas generales a los Estados, quienes deben asegurar que sus sistemas judiciales se ajusten a ellos.

En suma, DPLF, la CIJ y Fundar observan con preocupación que en Oaxaca persisten serias deficiencias en la organización y el funcionamiento del sistema judicial. Estas deficiencias obedecen tanto a normativa inadecuada como a ciertas prácticas que impiden la prestación del servicio de justicia. Las organizaciones que participaron en la misión exhortan al Estado oaxaqueño a reformar aquellas prácticas y regulaciones incompatibles con los estándares internacionales antes mencionados. Lamentablemente, de manera preliminar, la misión observa que muchos de ellos no están siendo respetados en Oaxaca.

PRESS RELEASE

PRELIMINARY CONCLUSIONS CONCERNING THE MISSION OF DPLF, ICJ AND FUNDAR

- **Interference from the Executive Power is jeopardizing independent judicial functions.**
- **Serious deficiencies in the organization and functioning of the judicial system are persisting.**

Between July 8th and 10th, 2008, a team of local and international experts on judicial reform visited the city of Oaxaca in order to gather information about the administration of justice in the state, paying special attention to the independence of the Judicial Power. Based on information received prior to the visit, as well as during the visit, the team has initially concluded that there are structural and practical conditions that are seriously jeopardizing the judicial power's ability to exercise its functions in an independent manner.

The mission consisted of Jose Zeitune, Legal Officer for Latin America for the International Commission of Jurists, an organization based in Geneva, Switzerland (www.icj.org); Jorge Romero, Executive Director of FUNDAR, Center for Analysis and Investigation which is based in Mexico City (www.fundar.org.mx); and Eduardo Bertoni, Executive Director of the Due Process of Law Foundation (DPLF) an organization headquartered in Washington, D.C. (www.dplf.org). During the visit, the specialists met with governmental authorities, judges, academics, civil society representatives, and lawyers. The team is grateful for the kindness and information provided by those interviewed.

The existence of independent and impartial justice is based on the principle of separation of powers. In accordance with this principle, the Executive, Legislative and Judicial powers constitute three separate and independent branches of the State. The different State divisions have their own, specific responsibilities. In order to respect this division of powers it is unacceptable for one branch to interfere in the sphere of the other branches.

The team is concerned with the fact that current legislation in Oaxaca has allowed the Executive Power to exert powerful influence on the selection of justices for the Superior Tribunal of Justice. The Constitution of Oaxaca establishes that justices are nominated by the Governor of the State and ratified by the Legislature. The mission was informed that the participation of the Legislative body is merely formal, there are not any serious discussions about the candidates and civil society does not participate in the selection process. Likewise, there is an issue with the nomination process. The Constitution states that the President of the Tribunal should be elected by his peers, but the aforementioned practice of the governor's influence makes the justices comply with the informal rule, which results in the selection of a Tribunal President that the Governor himself has selected. According to information received, except for on one occasion,

there has not been a reaction from the justices about this practice. This practice is particularly serious considering that the President of the Plenary has ample legal and formal powers over the selection of judges, administration, and discipline, which means the interference or meddling of the Executive power jeopardizes the independent exercise of judiciary functions.

The mission received copious amounts of information indicating that the Judicial Power does not receive sufficient resources in order to perform its functions adequately. Several of those interviewed indicated the lack of transparency surrounding financial allocations that the Judicial Power receives, as well as the financial control of the Secretary of Finance. This in turn, in the mission's opinion, is a mechanism of improper pressure placed on the Judicial from the Executive. Furthermore, during the mission it could not be established clearly the salaries of the justices and judges, as various sources mentioned the existence of bonuses and stimuli delivered at the discretion of the Executive Power and from the President of the Superior Tribunal. The opaqueness of this matter also represents a risk for the independence of the justices and judges.

The mission learned, primarily from public officials, about initiated reforms to the criminal prosecution system and new legislation regarding access to information. Even though these were not objects of specific analysis, the mission recognizes that these reforms represent an advance toward respect for due process and transparency of public acts. However, the mission worries that these reforms may not achieve the objectives for which they were designed. Among other things, the mission received information about the lack of adequate resources granted in order to implement the criminal procedure system. For example, the public defender is lacking basic resources for its operation. Likewise, the mission hopes to highlight that the justice system needs to reform matters beyond criminal procedure.

With the goal of guaranteeing independent and impartial administration of justice, international law lays out a series of minimum requirements that the state should put into practice. Among the said requirements one finds conditions and applicable procedures for the nomination of justices and judges, the existence of a genuine judicial course based on objective criterion, adequate conditions of service, the granting of sufficient resources to carry out its functions, adequate mechanisms of responsibility and a series of freedoms on which justices and judges can rely.

These requirements and others were identified by the international community decades ago and have been stated in a series of instruments approved by the United Nations, among which emphasize the basic principles on the independence of the judiciary. These instruments provide general guidelines for the states who must ascertain that their judicial systems adjust to them.

In sum, DPLF, ICJ and FUNDAR observe with concern that serious deficiencies in the organization and functioning of the judicial system are persisting in Oaxaca. These deficiencies comply with the inadequate rules and certain practices that impede the capability of providing justice. The organizations that participated in the mission admonish the State of Oaxaca to reform these practices and incompatible regulations with the international standards mentioned before. Unfortunately, preliminary analysis shows that these are not being respected in Oaxaca.

La **Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro, fundada en 1998 por el profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador, cuyo mandato es promover la implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar los sistemas nacionales de justicia y de esa manera fortalecer el estado de derecho en América Latina. DPLF realiza su trabajo a través de tres áreas programáticas: a) Acceso igualitario a la justicia, b) Rendición de cuentas y transparencia judicial y c) Justicia Internacional.

El Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial busca fortalecer la independencia de los sistemas de justicia. Su trabajo aborda temas como la transparencia y el acceso a la información en el sector justicia, el combate a la corrupción judicial, los procesos de designación, evaluación y remoción de jueces, mecanismos internos de control institucional y monitoreo por parte de la sociedad civil.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A
Washington, D.C. 20036

T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703

info@dplf.org | www.dplf.org



Esta es una publicación del Área de Rendición de Cuentas y Transparencia Judicial con el apoyo financiero de:

Foundation Open Society Institute