

EXTRACTO DEL LIBRO
"POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIALES PARA
EL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN: ACCIONES CONCRETAS"

*Juan Carlos Cruz Razo**

SUMARIO: I.-Administración; A. Política inmobiliaria; B. Política informática; C. Política de servicios en línea; D. Política salarial; E. Política de incentivos al desempeño; F. Política de servicio civil de carrera; G. Política de planificación; H. Política de control financiero; II.- Disciplina; A. Política de organización; B. Política de control de recepción y registro de asuntos disciplinarios; C. Política de control de los servidores públicos judiciales suspendidos temporalmente; D. Política para ampliar los mecanismos de defensa de los juzgadores; III.- Vigilancia y seguridad; A. Política para instrumentar acciones y un sistema eficaz para la protección y seguridad de jueces y magistrados; B. Política de prevención de riesgos en materia de seguridad pública; IV.- Carrera judicial; A. Política de reestructuración del Instituto de la Judicatura Federal; B. Política de desarrollo de la carrera judicial; C. Política de evaluación al desempeño del personal de carrera judicial; D. Política de transparencia en la designación del personal de apoyo en órganos jurisdiccionales; E. Política de licencias y suplencia de los juzgadores federales; V.- Creación de nuevos órganos; A. Política de planeación de creación de nuevos órganos.

* Ex Consejero de la Judicatura Federal, Licenciatura en Derecho en la UNAM, Maestro en Ciencias Jurídicas por la Universidad Panamericana, docente de la Procuraduría Fiscal de la SHCP, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad de Colima, Universidad Panamericana y en el Instituto de la Judicatura Federal.

Recibido: 22 de marzo de 2013

Aceptado: 18 de abril de 2013

Resumen:

Estudio que ayuda a los tomadores de decisiones a incorporar una metodología denominada *políticas públicas*, ya que al menos en materia judicial federal éstas se encuentran ausentes y constituyen un campo muy poco explorado por los juristas y los tomadores de decisiones en materia judicial.

Definir hacia dónde tiene que ir la justicia en México es tarea de quienes dirigen al Poder Judicial de la Federación como órgano terminal de las controversias jurisdiccionales, de ahí subyace la importancia de la elaboración de un Plan Nacional de Justicia en el que se incorporen políticas públicas judiciales que garanticen el sistema de procuración y administración de justicia.

Propongo como políticas públicas para el Poder Judicial de la Federación una serie de acciones concretas, sobre la administración, disciplina, vigilancia y seguridad, la carrera judicial y la creación de nuevos órganos.

Palabras clave: políticas públicas, Poder Judicial, acción concreta, Plan Nacional.

Abstract:

Survey that provides help to the decision makers to incorporate a methodology called Public Policies. And at least in Federal matter, these are absent and constitute an unexplored field by the jurists and the decision makers in judicial matter.

Define where the justice in Mexico should go forward? Is a task of those who lead the Judicial Branch of the Federation as a terminal agency of the jurisdictional controversies, it underlies the importance to generate a National Plan of Justice which adds Judicial Public policies that secure a system of enforcement and administration of justice.

I propose as public policies for the Judicial Branch of the Federation a series of concrete actions on the administration, discipline, surveillance and security, the judiciary career and the creation of new agencies.

Key words: public policies, Judicial Branch, concrete action, National Plan.

La justicia electoral ha tenido un gran desarrollo los últimos 25 años, se transitó de un régimen de partido único con elecciones semi competitivas a un pluralismo moderado y hoy probamos la alternancia en la titularidad del Ejecutivo Federal, así como la ausencia de mayorías absolutas en las Cámaras del Congreso de la Unión y de algunas entidades federativas; la democracia electoral es un hecho en nuestro país, en parte gracias al compromiso ciudadano y a la solidez de las instituciones electorales: *institutos y tribunales electorales*.

En relación a lo anterior, la democracia debe convertirse en un aspecto cotidiano de nuestra vida institucional, por ello el estudio que someto a consideración, ayuda a los tomadores de decisiones a incorporar una metodología denominada *políticas públicas*, ya que al menos en materia judicial federal éstas se encuentran ausentes y constituyen un campo muy poco explorado por los juristas y los tomadores de decisiones en materia judicial.

En este sentido, el estudio consta de dos apartados: el primero de ellos, de carácter introductorio, ofrece un análisis sintético del concepto de *política pública* en general, partiendo del funcionamiento de ésta para tomar decisiones en los gobiernos, considerando el estudio de datos, análisis estadísticos, y cálculos racionales para optar por la mejor decisión o política pública.

De esta forma, se establece que las políticas públicas son un *conjunto interdisciplinario de ciencias que aportan a los gobiernos democráticos, métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales*, es decir, orientan o encausan la toma de decisiones, cuestión muy importante en cualquier órgano jurisdiccional, máxime si entendemos a éstos como correctores de políticas públicas, así por ejemplo, el Poder Judicial Federal por la vía de los mecanismos del derecho procesal constitucional: *amparo, acción de inconstitucional, controversia constitucional y juicios electorales*, endereza acciones de gobierno o de partidos políticos violatorias de derechos fundamentales. La historia en este aspecto es ilustrativa, por ejemplo, la sentencia *Brown vs Board of Education* de la Corte Norte

Americana en la que se obligó a que las escuelas para niños de piel blanca aceptaran a los niños afroamericanos, terminando con la política de "*juntos pero separados*" del gobierno estadounidense.

Ahora, en el estudio que les presento, se analiza la política pública aplicada al Poder Judicial Federal y por analogía a los demás Poderes Judiciales y Órganos Jurisdiccionales que requieren de llevar a cabo en su interior este tipo de herramientas para dar cauce a su cometido constitucional, además como se explicó, convertirse eventualmente, en correctores de política pública.

En este tenor, es necesario establecer que en México, este tipo de estudios se introdujeron en la década de los 80's, al agotarse un modelo proteccionista y centralista, caracterizado por la laxitud legal, el corporativismo y populismo. En concreto, las políticas públicas aparecen en 1982, con la crisis económica nacional.

A partir de dicho acontecimiento se visualizó la necesidad de tener planes que proporcionaran un enfoque racional para objetivos seleccionados de antemano fijando claramente: objetivo, estrategias, políticas principales, procedimientos, reglas, apoyo y presupuesto.

En el mismo orden de ideas, es importante valorar que el Plan Nacional de Desarrollo por disposición constitucional es elaborado por el Poder Ejecutivo y sancionado por el Poder Legislativo, sin tomar en cuenta las necesidades reales del Poder Judicial, modelo que se replica en las entidades federativas, por ello desde el siglo XIX, las políticas del sector justicia están desarticuladas, lo que complica la concreción de planes y proyectos orientados a garantizar la legalidad y la seguridad jurídica en México.

La premisa básica es que el Poder Judicial Federal al igual que los órganos judiciales de las entidades ya no son órganos sometidos a la voluntad de los ejecutivos en turno, sino que son un peso específico en la arquitectura constitucional. De tal manera, que en su interior el Poder Judicial debe realizar este tipo de ejercicios para llevar a cabo eficazmente su misión.

El tema es de gran calado, porque definir hacia dónde tiene que ir la justicia en México es tarea de quienes dirigen al Poder Judicial de la Federación como órgano terminal de las controversias jurisdiccionales, de ahí subyace la importancia de la elaboración de un Plan Nacional de Justicia en el que se incorporen políticas públicas judiciales que garanticen el sistema de procuración y administración de justicia.

El proceso de formulación de políticas públicas comprende diversas etapas:

1. Detección del problema.
2. Definición del problema.
3. Identificación de respuestas y soluciones alternativas.
4. Evaluación de opciones.
5. Selección de las opciones de políticas públicas.
6. Implementación.
7. Evaluación.

Bajo esta metodología, las decisiones que impacten al sector justicia deben tomarse de manera conjunta e incluyente entre autoridades y sociedad civil, por lo que también es necesario legitimar el proceso de reforma del sistema de impartición de justicia, buscando desarrollo sustentable del mismo a través de su unificación.

En el segundo de los apartados de libro bajo análisis, se denomina "Marco normativo", el cual analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, en cuyo primer apartado "*Estado de Derecho y Seguridad*" se tratan de compactar *las acciones sobre una justicia real y expedita, así como ampliar el impacto social del Poder Judicial (sic)*.

Sin embargo, en el análisis de dicho documento, nos podemos percatar que las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para lograr el cometido citado, solo se hace referencia o se pretenden alcanzar por medio de los juicios orales y reformas para agilizar la procuración y administración de justicia.

Tal situación, desde mi particular punto de vista es discordante a la realidad del país que vivimos; en razón de lo anterior, propongo como políticas públicas para el Poder Judicial de la Federación una serie de acciones concretas, tales como las siguientes, entre las cuales, este Tribunal Electoral puede utilizar algunas de ellas *mutatis mutandis*:

I.-Administración

A. Política inmobiliaria: establecer procedimientos ágiles y transparentes que permitan la adquisición y arrendamiento de inmuebles en las mejores condiciones del mercado.

Acciones concretas:

- Elaboración de un nuevo acuerdo general que regule los procedimientos atinentes de arrendamiento y comodato.
- Determinación de parámetros, tipo del costo de obra pública para la instalación de órganos jurisdiccionales.
- Creación de un grupo de trabajo de las áreas de recursos materiales, administración regional, inmuebles, mantenimiento y asuntos jurídicos.

B. Política informática: Elaborar un plan rector a corto, mediano y largo plazo para el suministro oportuno de equipo, servicios de red, capacitación del personal y actualización de la infraestructura informática y de telecomunicaciones.

Acciones concretas:

- Implementación del juicio en línea.
- Contar con tribunales con bajo consumo de papel.
- Calendarización de sustitución por actualización de equipo, actualización de la infraestructura de red, capacitación y soporte, a corto, mediano y largo plazo.
- Desincorporación automática de equipo obsoleto y su aprovechamiento.

C. Política de servicios en línea: Elaborar programas para el establecimiento del juicio en línea que faciliten al justiciable su acceso a la justicia a través de medios electrónicos, y que permitan interactuar en forma remota a los órganos jurisdiccionales con los ciudadanos.

Acciones concretas:

- Instrumentar acciones para la implementación, a corto plazo, del juicio en línea, a través del portal de internet del Consejo de la Judicatura Federal, con las medidas que garanticen al ciudadano su acceso y plena identificación.
- La instalación en los edificios del Poder Judicial de la Federación de equipos informáticos que permitan al ciudadano el acceso a los juicios en línea.
- Desarrollar el registro electrónico personalizado de cada integrante del Poder Judicial de la Federación, en lo que respecta al Consejo de la Judicatura Federal, a fin de crear una cédula personal de atención que concentre información y servicios para el servidor público mediante una clave personal.

D. Política salarial. Establecer un sistema salarial acorde a la realidad nacional y conforme a las responsabilidades asignadas a los servidores públicos.

Acciones concretas:

- La elaboración de las reglas que permitan determinar las responsabilidades y parámetros para su valoración en las funciones del Consejo, para la determinación de los niveles salariales que deberán proponerse anualmente en los proyectos de tabuladores que deben remitirse a la Cámara de Diputados para su aprobación.
- El establecimiento de los criterios de revisión anual en el mes de junio, de los niveles salariales y de prestaciones conforme a los lineamientos constitucionales y a las condiciones económicas del país.
- Crear categorías intermedias en las de actuario y secretario, para estimular y promover a los oficiales administrativos que cuenten con título profesional y se capaciten.

E. Política de incentivos al desempeño: Determinar mecanismos que permitan evaluar adecuadamente el desempeño laboral para el otorgamiento de incentivos y reconocimientos.

Acciones concretas:

- Elaboración de la normativa respectiva de conformidad al desempeño individual.
- Establecimiento de un reconocimiento anual al desempeño, al personal del servicio civil de carrera que hubiese obtenido la más alta evaluación en el año.

F. Política de servicio civil de carrera: Establecer un sistema de servicio civil de carrera en las categorías de personal administrativo, que incentive el ingreso, profesionalización, evaluación, ascenso y permanencia en la institución.

Acciones concretas:

- La elaboración de la normativa que regule los procedimientos para el ingreso, ascenso, permanencia, profesionalización y evaluación del procedimiento administrativo y la determinación de las categorías que formarán parte del servicio civil de carrera.
- La implementación de concursos de oposición internos para cubrir las vacantes que se presenten en las categorías del servicio civil de carrera y de concursos de oposición abierta para cubrir plazas de reciente creación.
- La implementación de evaluaciones anuales que permitan medir el desempeño de los servidores públicos, con base en el avance y cumplimiento de los proyectos y programas en los que intervengan.
- La elaboración de un programa de capacitación y profesionalización especializado para el personal administrativo que integre el servicio civil de carrera de acuerdo a las materias relacionadas con las funciones propias a desarrollar.

G. Política de planificación: Elaborar un plan rector del Poder Judicial de la Federación que permita fijar un rumbo para atender la demanda

social de justicia en forma pronta y expedita, y la distribución de cargas de trabajo, a corto, mediano y largo plazo.

Acciones concretas:

- La presentación para aprobación del plan rector que contenga las políticas, programas y proyectos a ejecutar en corto, mediano y largo plazo, señalando las metas y objetivos, los indicadores de gestión, el impacto social que se obtendrá con la ejecución de los proyectos, el monto de los recursos a ejercer para la realización del proyecto, el calendario de ejecución del proyecto y de los recursos a ejercer.
- La elaboración de un sistema electrónico que permita observar en tiempo real y al día el avance de los programas y proyectos, su cumplimiento y el impacto en beneficio de la labor de los órganos jurisdiccionales.
- La capacitación al personal administrativo sobre los modelos de planeación pública, que permitan un cambio cultural en el ejercicio de la actividad administrativa.

H. Política de control financiero: Determinar los mecanismos de control por medios electrónicos que permitan en tiempo real la supervisión del adecuado ejercicio presupuestal y recursos financieros, que incidan en el mejoramiento de los servicios de justicia.

Acciones concretas:

- La elaboración e implementación de un sistema que permita a los consejeros la consulta en tiempo real y a diario del estado del ejercicio presupuestal y de los recursos financieros.
- La elaboración de un informe mensual comparativo que señale el monto de los recursos programados y calendarizados para ejercer en el mes, el monto de los recursos ejercicios y no ejercidos, y las justificaciones de su falta de ejercicio, así como la propuesta para su corrección.

II.- Disciplina

A. Política de organización: Estructurar un Manual de Procedimientos Disciplinarios.

Acciones concretas:

- Elaborar el manual que contenga los lineamientos operativos aplicables para la recepción, trámite, turno, y total conclusión o archivo de los procedimientos disciplinarios.

B. Política de control de recepción y registro de asuntos disciplinarios: Implantar un control de los asuntos que ingresen en materia de disciplina, de los asuntos en trámite y de los que se resuelven; así como para el registro y control del turno de los asuntos de manera electrónica aleatoria.

Acciones concretas:

- Revisar y, en su caso, ajustar los lineamientos aplicables para la recepción y registro de asuntos disciplinarios.
- Definir y, en su caso, incorporar en la normativa los criterios para la distinción entre quejas y denuncias administrativas, para efectos de su registro y admisión.
- Impulsar la reforma a la normativa que rige en la materia para que los procedimientos disciplinarios se lleven de manera electrónica, en sus distintas etapas, hasta la emisión de resolución y cumplimiento de los mismos.

C. Política de control de los servidores públicos judiciales suspendidos temporalmente: Instituir un programa para el registro de servidores públicos suspendidos temporalmente y establecer un sistema de coordinación con las áreas administrativas involucradas, que les permita computar el tiempo efectivo laborado, designar a quien deba sustituir al servidor suspendido, realizar los trámites conducentes para el pago de las remuneraciones que se le fijen y los descuentos que correspondan.

Acciones concretas:

- Establecer un programa mediante el cual la Secretaría Ejecutiva de Disciplina lleve el registro, control y seguimiento de los servidores públicos suspendidos temporalmente.
- Otorgar garantía de audiencia previo a la suspensión temporal.

D. Política para ampliar los mecanismos de defensa de los juzgadores: impulsar una reforma constitucional para ampliar la procedencia del recurso de revisión administrativa a las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, en las que se sancione a titulares y servidores judiciales por responsabilidad administrativa.

Acciones concretas:

- Impulsar una reforma al párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Federal, para que se incorpore la procedencia del recurso de revisión administrativa a todos los casos en que el Consejo de la Judicatura Federal sancione a jueces, magistrados y servidores judiciales, por causa de responsabilidad administrativa.

III.- Vigilancia y seguridad

A. Política para instrumentar acciones y un sistema eficaz para la protección y seguridad de jueces y magistrados: Promover la adopción de medidas preventivas para preservar la seguridad de los servidores adscritos a órganos jurisdiccionales; el establecimiento de acciones de coordinación con las instituciones policiacas y con las autoridades federales y locales competentes en materia de protección y seguridad pública, para la protección y seguridad de jueces y magistrados, fundamentalmente en los Estados que presenten mayores riesgos y situaciones de peligrosidad;

Acciones concretas:

- Establecer criterios y procedimientos que permitan adoptar de manera rápida las medidas de seguridad adecuadas para los juzgadores que enfrenten circunstancias inusuales de riesgo.
- Instituir medidas para que los integrantes de las áreas de seguridad y vigilancia cumplan de manera eficiente con su encomienda.

B. Política de prevención de riesgos en materia de seguridad pública: crear un programa de medidas preventivas que permitan mayor seguridad a los servidores judiciales.

Acciones concretas:

- Actualizar las cédulas de datos biográficos de acceso público para suprimir los datos de carácter personal que puedan implicar riesgo a los servidores públicos.
- Establecer protocolos para la prevención, atención y evaluación de riesgos en los distintos niveles de responsabilidad de los servidores públicos.
- Establecer programas de atención para servidores públicos en situación de riesgo efectivo, que impliquen incluso medidas de traslado, protección individual y de familiares y apoyos efectivos.

IV.- Carrera judicial

A. Política de reestructuración del Instituto de la Judicatura Federal:

Impulsar un plan de formación de jueces y magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial de la Federación a nivel nacional, que tenga como base la preparación y formación que se imparta a través de la Escuela Judicial.

Acciones concretas:

- Revisar la estructura actual del Instituto de la Judicatura Federal y proponer un reglamento en el que se establezcan sus bases como una Escuela Judicial.

B. Política de desarrollo de la carrera judicial: Reorientar el sistema para el ingreso, promoción, actualización a las categorías de carrera judicial con la finalidad de formar futuros juzgadores federales, bajo los principios de profesionalismos, excelencia, objetividad e imparcialidad.

Acciones concretas:

- Hacer un amplio análisis de los programas y planes de estudio que tiene el Instituto, a fin de redefinir la preparación y formación que imparte a los servidores públicos.

C. Política de evaluación al desempeño del personal de carrera judicial: Establecer un método eficaz y adecuado a la realidad nacional,

de evaluación del desempeño judicial, que permita garantizar la permanencia, adscripción y confianza en el cargo de los juzgadores.

Acciones concretas:

- Impulsar las modificaciones a la normativa y disposiciones aplicables en materia de carrera judicial, a efecto de que la evaluación la haga el instituto.
- Integración de un grupo de trabajo encabezado por un Consejero que será designado por el pleno y los Directores Generales de la Judicatura Federal y de la Defensoría Pública.
- La elaboración por parte de un grupo de trabajo de un proyecto de acuerdo general que establezca el método de evaluación del desempeño y que determine la permanencia, adscripción y confianza en el cargo de juzgadores.

D. Política de transparencia en la designación del personal de apoyo en órganos jurisdiccionales: establecer mecanismos que garanticen la transparencia en las designaciones que realicen magistrados y jueces respecto del personal que labora en órganos jurisdiccionales.

Acciones concretas:

- Publicar en las páginas de internet e intranet del Consejo, para conocimiento del público en general, el otorgamiento de nombramiento al personal de apoyo de órganos jurisdiccionales, así como las decisiones de destitución o inhabilitación.

E. Política de licencias y suplencia de los juzgadores federales. Establecer lineamientos con criterios objetivos para determinar el otorgamiento de licencias, así como la idoneidad de los secretarios que deban sustituir temporalmente a los juzgadores.

V.- Creación de nuevos órganos

A. Política de planeación de creación de nuevos órganos: Definir el tipo de órganos jurisdiccionales existentes en el país: regulares, auxiliares,

mixtos, especializados, con el propósito de crear los más apropiados para el servicio público de administración de justicia.

Acciones concretas:

- Determinar la cantidad de órganos jurisdiccionales que se deben crear e instalar.
- Determinar la idoneidad y ubicación de los órganos jurisdiccionales a partir de una base multidisciplinaria: estadística, especialización, criterios socioeconómicos y oportunidad.

En general, son algunas de las propuestas que planteo en el documento que he sometido someramente a su consideración, las cuales se basan en la metodología de las políticas públicas como instrumento de planeación y objetivos orientados a la acción y toma de decisiones.

En mi experiencia como juzgador federal por más de 25 años y como Consejero de la Judicatura Federal debo admitir que tanto en los cuerpos colegiados como en lo personal, tomar decisiones es difícil, por lo que se requiere además de voluntad para ejecutar, conocimiento y sobre todo, una herramienta que guíe nuestro actuar como funcionarios públicos, pues en nuestras manos como juzgadores están en juego intereses de diversa índole.

Finalmente, espero que al Tribunal Electoral de Chihuahua le sean de utilidad e insumo en su quehacer cotidiano algunas de las políticas públicas aquí expuestas, al igual que a la comunidad jurídica de aquella entidad federativa.