Humanidades, Tecnología y Ciencia, del Instituto Politécnico Nacional
Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2010-0326124-14000-203 ISSN: 2007-1957

MODELO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN JUDICIAL PRINCIPIOS DE ESTUDIO EN QUERÉTARO

Julio César Avendaño González
Universidad Autónoma de Querétaro
juceavgo@hotmail.com

Enrique Rabell García
Universidad Autónoma de Querétaro
enrique.rabell@uaq.mx

Resumen

El Poder Judicial en el Estado de Querétaro, constituye no solo un poder público, sino un agente de contención social respecto a la cantidad de asuntos por número y materia sustancia. Por ello, en atención a su conformación administrativa y jurisdiccional, debe representar un crecimiento proporcional a los de asuntos que conoce y resuelve. Es propósito del presente ensayo, el describir algunos de los elementos multifactoriales que inhiben el desarrollo, así como la gradualidad principios que permitan justificar la existencia de un Modelo Jurídico Administrativo para la Gestión Judicial que garantice democráticamente el derecho humano al acceso y a la impartición de justicia.

Palabras clave: Modelo Jurídico Administrativo para la Gestión Judicial, Poder Judicial Local, Impartición de justicia.

Abstract

The Judiciary in the State of Querétaro is not only a public power but also a social safety net regarding the volume of cases, both in terms of number and substance. Therefore, given its administrative and jurisdictional structure, its growth must be proportional to the number of cases it hears and resolves. The purpose of this essay is to describe some of the multifactorial elements that inhibit its development, as well as the gradual principles that justify the existence of a Legal-Administrative Model for Judicial Management that democratically guarantees the human right to access and administer justice

Key Words: Legal and Administrative Model for Judicial Management, Local Judicial Power, Administration of Justice

El poder judicial local, es un elemento fundamental en el andamiaje la democrático, ya que ejerce el equilibrio de los poderes de un Estado, garante de la Constitución de la entidad y la de aplicar la ley a para solucionar controversias ordinarias. La organización y funcionamiento del Poder Judicial del estado de Querétaro, está previsto en la Constitución Política del Estado de Querétaro y lo regulan los artículos del 25 al 30 y cuenta con su ley orgánica.

El sistema judicial ordinario en Querétaro -en materias civil, familiar, penal, laboral y mercantil por concurrencia-, enfrenta diversas problemáticas, derivado entre otros

casos por las múltiples y diversas condiciones sociales (migración) y económicas de la población. Dichos problemas generan limitaciones y violencias estructurales, afectando derechos humanos y violando con ello el principio de igualdad.

Estas limitaciones tienen un impacto negativo en la posibilidad de acceder a la justicia, a la impartición en los procesos judiciales y los resultados obtenidos por los justiciables, ya que la justicia ordinaria atiende prioritariamente a grupos históricamente vulnerables, invisibilizados, en posiciones de desposesión, como lo son especialmente grupos en movilidad, mujeres, niñas y niños **(**Vilhena, 2010**).**

Así, para el Poder Judicial local, el nulo crecimiento en conceptos como infraestructura, personal, desarrollo, comparado con la carga de trabajo queda muy por debajo del crecimiento poblacional del Estado de Querétaro.

Constituye uno de los objetivos, en la propuesta del Modelo Jurídico Administrativo para la Gestión Judicial, establecer que al interior del Poder Judicial del Estado de Querétaro existe una falta de planeación, no solo, para el ejercicio de los recursos financieros asignados anualmente, sino también en el tiempo y la forma en que se debe garantizar un mejor servicio en la impartición de justicia a aquellos justiciables que requieren de ella, garantizando democráticamente el derecho humano al acceso y a la impartición de justicia.

El problema por desarrollar forma parte del PRONACE Seguridad Humana ambos del Conahcyt, los cuales tienen la noción de generar e impulsar una ciencia para la vida. La atención en las causas estructurales, tanto de la movilidad como de las violencias: así como de la constante pugna por la paz, justicia y la sostenibilidad de la vida.

Estado de Derecho y complejidad de las condiciones sociales

Por Estado de derecho debemos entender la institución jurídica y política que garantice el sistema de principios que caracterizan a la legitimidad democrática, en razón de ello existen contenidos sustantivos que deben garantizarse, como son: *a)* principios fundados en la libertad y la autonomía; *b)* principios políticos democráticos y participativos y *c)* andamiajes jurídicos para la tutela de libertades públicas y derechos humanos (Díaz, 1998).

Así, el estado de derecho debe contener las siguientes características: *a)* que las leyes sean clara y transparentes para que los gobernados tengan claro su cumplimiento; *b)* leyes medianamente fijas y permanentes que tengas prospectiva a largo plazo; *c)* leyes cuya interpretación sea flexible; *d)* autonomía del poder judicial; *e)* que los derechos de los juzgadores se respeten y se garantice el derecho humano a la impartición de justicia, el acceso a la carrera judicial, y que existen medios revisores de instancias inferiores (Raz, 1997, pp. 195-211).

La última característica enunciada, implica una incidencia al pensamiento jurídico formalista, el cual obliga a cambiar la idea de Estado de derecho o estado de las leyes (Ferrajoli, 2002), por otra que cumpla exigencias de justicia y se convierta en un límite a la propia ley; en síntesis, que los poderes públicos garanticen los derechos humanos de los gobernados.

Para John Rawls (2010) y Amartya Sen (1999), la desigualdad en oportunidades constituye una afectación a los principios de la justicia. El primero opina que debe existir igualdad en la distribución de los derechos humanos y que la desigualdad en la distribución de los bienes socioeconómicos sólo es aceptable en la medida en que ello

beneficie a todos. Sen, por su parte, considera que debe existir igualdad entre los funcionamientos y los logros. Los funcionamientos son los constituyentes del bienestar: estar sano, bien nutrido, ser educado, participar en la sociedad, etcétera. Asimismo, incluye el concepto de capacidades, entendidas como aquellos vectores de funcionamiento que entregan posibilidades y libertades para que cada persona elija su proyecto de vida. Por lo cual considera que la pobreza es la privación de capacidades que posibilitan los funcionamientos, como podrían ser, la falta de bienestar en la salud y la alimentación, que automáticamente reflejan un impedimento fáctico para que las personas desarrollen sus capacidades.

La multifactorialidad y complejidad sociales y económicas del Estado provocan que la administración de justicia ordinaria incumpla los fines que debe cumplir ante la comunidad, dando lugar, a la destrucción de valores comunitarios en favor de la impunidad y la sistematización de la ineficacia judicial, por tanto, propongo llevar a cabo una revisión del modelo de justicia integral para establecer los criterios que se deben cumplirse estableciendo fines y mecanismos de gestión propios de un modelo de justicia comunitaria (Sandel, 2020).

La multifactorialidad sociales y económicas en Querétaro ha generado una segmentación en el acceso a la justicia, excluyendo a grupos vulnerables y marginados. Los actos jurídicos deficientes en tiempo y forma obstaculizan el acceso oportuno y efectivo a la justicia para la ciudadanía. La falta de capacitación y sensibilidad cultural del personal judicial en Querétaro genera una atención inadecuada a las problemáticas de la población, limitando la eficacia de las respuestas judiciales.

La administración de justicia ordinaria no responde a las necesidades de la colectividad de Querétaro, la cual se ha visto superada por la multifactorialidad social y económicas en el Estado, provocando una disociación entre los fines que debe cumplir y las expectativas de la comunidad, lo que lleva a la destrucción de los valores comunitarios frente a la impunidad y otros efectos de la ineficacia judicial.

El Poder Judicial Local atiende como parte de sus funciones más del 80% de la justicia ordinaria del Estado, por lo cual, se convierte en un verdadero agente de contención social, sin embargo, dicha justicia procedimental y administrativamente está rebasada, por ello, resulta necesario dimensionar la idea de la justicia distributiva (Vázquez, 2010), así como fortalecer la estructura que materialmente se encarga de ejercerla y aplicarla.

El Poder Judicial Local en números

La Ley Orgánica, regula la organización, funcionamiento y atribuciones del Poder Judicial, a quien le corresponde interpretar y aplicar las leyes en asuntos jurisdiccionales del orden civil, familiar, penal, justicia para adolescentes, ejecución de sanciones penales y constitucionales del fuero común y en materia federal cuando las leyes conducentes así lo faculten (LOPJEQ, Artículo 2).

De igual forma, el dicho Poder se integra por: El Tribunal Superior de Justicia; El Consejo de la Judicatura; Los juzgados de primera instancia; Los juzgados menores; y Los servidores públicos de la administración e impartición de justicia, en los términos que establece esta Ley y demás disposiciones legales. El Tribunal Superior de Justicia comprende el Pleno y la segunda instancia. El Consejo de la Judicatura ejerce la administración, vigilancia y disciplina de las áreas jurisdiccionales, administrativas de

apoyo a la función jurisdiccional y administrativas (LOPJEQ, Artículo 3).

A) De la función judicial

El Tribunal Superior de Justicia se integra de 13 (trece) magistrados propietarios, el cual funcionará en Pleno y en salas colegiadas o unitarias y contará con los secretarios de acuerdos, auxiliares, secretarios proyectistas y actuarios, así como con el personal de apoyo de la Presidencia y del Pleno, que requiera para el mejor ejercicio de sus funciones (LOPJEQ, Artículos 18, 19 y 20).

En total, son 74 (setenta y cuatro) jueces en el Estado y que comprenden los niveles y materias y se divide en seis distritos judiciales, que comprenden los siguientes municipios, siendo el primero de los mencionados su cabecera:

I. Querétaro: los municipios de Querétaro, El Marqués y Corregidora;
II. San Juan del Río: los municipios de San Juan del Río, Tequisquiapan y Pedro Escobedo;
III. Cadereyta de Montes: los municipios de Cadereyta de Montes, Ezequiel Montes y San Joaquín;
IV. Tolimán: los municipios de Tolimán, Colón y Peñamiller;
V. Jalpan de Serra: los municipios de Jalpan de Serra, Pinal de Amoles, Landa de Matamoros y Arroyo Seco; y
VI. Amealco de Bonfil: Los municipios de Amealco de Bonfil y Huimilpan.

B) De las áreas de apoyo a la función jurisdiccional

Para garantizar la eficiencia en la administración e impartición de justicia, el Poder Judicial contará con las siguientes áreas administrativas de apoyo directo a la función jurisdiccional:

I. La Oficialía de Partes;
II. La Oficina Central de Consignaciones;
III. La Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía;
IV. La Coordinación de Actuarios y Peritos;
V. La Dirección de Psicología; y
VI. El Centro de Mediación y Conciliación.

En total 1,850 (Un mil ochocientos cincuenta), son trabajadores entre personal de base, temporales y de honorarios. En donde 80% (ochenta por ciento) son mujeres y 20% (veinte por ciento) son hombres.

C) Del Presupuesto

El Poder Judicial del Estado dispone exclusivamente como recursos dos rubros: el monto que le asigne de forma anual la Legislatura del Estado, y que no puede ser disminuida conforme al Presupuesto de Egresos del año anterior y los intereses que genere el fondo auxiliar.
A partir del ejercicio 2022, ha rebasado la cifra histórica del billón de pesos, percibiendo particularmente en el ejercicio 2025 un importe cercano a los 1,400 millones de pesos **(**www.tribunalqro.gob.mx**).** Por cuanto ve a la cantidad que resulte por intereses del fondo auxiliar, éste es irregular ya que los mismos varían de conformidad a los conceptos y movilidad de ingresos y egresos.

De lo cual podría identificar que no es el recurso económico una de las incidencias en la administración de justicia, si no de manera particular un número variable de aspectos sociales relativo al pago de nómina, que no es materia del presente ensayo y otros tantos económicos que merman la adecuada impartición de justicia en Querétaro, y que, si constituyen materia del ensayo, tales como el

número de justiciables se incrementa día con día.

Es decir el crecimiento demográfico que ha afectado al estado de Querétaro no es el mismo que hace cinco o diez años, la cantidad de usuarios que presentan una denuncia o una querella, requieren que un juzgador señalado por la propia ley, le brinde una solución a su problema se ve drásticamente retardado en tiempo y porque no decirlo en calidad, debido al incremento en éste tipo de casos que atienden los diversos juzgados ya que en muchos de los mismos la cantidad de operadores jurídicos al servicio de cada juzgado es insuficiente para resolver de manera oportuna todos los juicios que se llevan a cabo en dichos juzgados, de la misma manera no es posible que el Juez, quien es la persona que emite las resoluciones a cada uno de los diversos juicios pueda leer y conocer de manera certera y en su totalidad una cantidad superior a 150 actos jurídicos por día sobre los que de manera personal debe pronunciarse.

En promedio cada juez de primera instancia en Querétaro se pronuncia en más de 2,500 (dos mil quinientos) asuntos, lo cual en la práctica significa igual número de sentencias, 40 (cuarenta mil) resoluciones, las cuales incluyen: acuerdos, decretos, desahogo de pruebas, dada cuentas, entrevistas con abogados, etcétera. La materia que mayor carga ejerce es la familiar.

El crecimiento poblacional en el Estado de Querétaro causado por la migración (cerca de 140 personas al día) sin considerar el desarrollo normal por nacimientos que tiene, es un fenómeno que afecta en la administración de justicia, este crecimiento no es comprado con el crecimiento del Poder judicial del Estado, con lo cual es posible afirmar que se encuentra rebasado

Principios para un modelo jurídico administrativo para la gestión judicial

Los derechos de transparencia y acceso a la información pública constituyen un elemento de la gestión gubernamental que aspira a convertirse en democrática, es decir, que se ajuste a una evaluación de la sociedad, para cumplir con ello con un principio esencial de la legitimidad democrática (Peschard, 2020, p. IX).

Las realidades sociales, políticas y económicas de los poderes públicos, demanda un control sobre aspectos legales y contables, así como de la eficacia y cumplimiento de objetivos. En el caso particular verificar cualitativa y cuantitativamente si el Poder Judicial en el Estado cumple debidamente con sus fines, buscando fortalecer la participación social en las políticas públicas y de gestión, fortaleciendo una gobernabilidad democrática.

Para generar los principios de un modelo jurídico administrativo para la gestión judicial, resulta necesario establecer la existencia de factores sociales, presupuestales y de derechos humanos que constituyan una medida que permita dimensionar la existencia y oportunidad de *la gestión judicial no solo en números sino en espacios y personas*.

A) Factores sociales (Migración)

Cada día llegan a la ciudad un promedio de 146 (ciento cuarenta y seis) personas de diversas latitudes a asentarse en el Estado, lo cual está provocando un colapso en el sistema judicial del Estado, las proyecciones señalan que en 5 (cinco) años pasaremos de ser un Estado de 2 (dos) millones de habitantes a uno con 5 (cinco) millones, sin embargo, el crecimiento estructural de dicho Poder no está creciendo al mismo ritmo, ni cuenta con una proyección proporcional.

B) Factor presupuestal

En los últimos dos ejercicios fiscales el presupuesto asignado por la Legislatura del Estado de Querétaro al Poder Judicial ha sido históricamente superior al que le antecede, conociéndose que a partir del ejercicio 2022, ha rebasado la cifra histórica del billón de

pesos. Podríamos suponer que dicho incremento ha sido derivado del análisis y planeación que dentro del Poder Judicial del Estado de Querétaro se realiza para, en base a dicha planeación y presupuestación, realizar la solicitud del Presupuesto de Ingresos que ejercerá en el ejercicio fiscal subsecuente, sin embargo no es así, en virtud de que el ejercicio presupuestal (la erogación del gasto), se desarrolla en base a las necesidades que día a día tiene el mismo, esto repercute significativamente en la forma en que se prestan los servicios que se imparten en materia de justicia, el cual es el concepto más grande y significativo en virtud de que es el objeto y fin primordial de su existencia y esto se logra observar al identificar que no logra tener un crecimiento en cuanto a la cantidad de juzgados que deben ser creados año con año y/o dependiendo las exigencias que la sociedad realice del servició que éste presta.

C) Factor derechos humanos

El fortalecimiento del modelo de gestión por medio del reconocimiento y respeto a los derechos humanos, para lograr una adecuada gobernabilidad, apegada a los ideales democráticos de un Estado de derecho fortaleciendo así, la administración y procuración de justicia en sus planos administrativos y procedimentales a nivel de lo local. El eje rector 5. Del Plan Estatal de Desarrollo denominado “Paz y Respeto a la Ley” señala que se deben generar condiciones de paz y tranquilidad para la ciudadanía, preservando en todo momento el Estado de derecho y cumpliendo el mandato de brindar protección a las personas y sus bienes, garantizando el derecho de acceso a la justicia, promoviendo la mediación comunitaria y aplicando la ley a cabalidad, privilegiando la rendición de cuentas y la participación comunitaria.

El proceso en la toma de decisiones para elegir e implementar proyectos y acciones en los campos de responsabilidad del Gobierno del Estado, en el contexto de una sociedad interconectada, requiere la evolución constante de las estructuras institucionales, tanto en el ámbito público como en el privado.

La gobernabilidad constituye un elemento fundamental para conformar un gobierno activo, participativo, transparente, y con capacidad de respuesta, en donde participe en la vigilancia y combate a la corrupción.

Derivado de lo anterior podemos concluir que el Poder Judicial del Estado de Querétaro no se alinea a los planes de desarrollo nacional ni estatal en virtud de carecer de un instrumento que señale no solo la proyección en cómo será ejecutado el presupuesto de egresos autorizado, sino también de aquel modelo jurídico administrativo que le permita prever y presupuestar aquellos importes que por concepto de creación de nuevos juzgados requieren ser tomados en cuenta.

La no saturación de juzgados con exceso de expedientes tanto de nuevo ingreso como aquellos a los que no se les ha podido dar el trámite correspondiente trae como consecuencia múltiples beneficios entre los que se pueden mencionar:

- Un mejor análisis de dichos expedientes contando con la atención completa del juez lo que trae como beneficio la obtención de la adecuada resolución de los expedientes;
- Una justicia más expedita y confiable,
- Una mejor atención a los usuarios,
- Un mejor sistema de control de expedientes,
- Un adecuado sistema cuantitativo de la información producida por cada uno de los diversos juzgados, entre otros.

D) Por un modelo de gestión

Por ello, propongo adicionar un rubro a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro denominado: **MODELO**

JURÍDICO ADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN JUDICIAL, que permita dimensionar derecho humano de acceso a la justicia.

Objetivo. Desarrollar un sistema objetivo de medición de la gestión judicial.

Elementos Básicos

a) El Poder Judicial Local, debe contar con un sistema objetivo de medición de la gestión judicial, en número de demandas, recursos y peticiones.
b) Así, será posible medir el desempeño y contar con información para calcular posibles resultados.
c) Con ello, se garantiza la legalidad que despliega ordinariamente el Poder Judicial.

Elementos accidentales

a. Evaluar en los procesos judiciales, los términos, los plazos, el número de acuerdos y sentencias.
b. Medir el número de sentencias revocadas para calcular la eficiencia en primera instancia.
c. Medir el número de sentencias revocadas para calcular la eficiencia en segunda instancia.

Lo anterior, permitirá identificar las áreas de atención en cuanto a la operatividad (normativa), financiero (eficacia) y congruencia.

a. **Área operativa (normativa).** Permitirá realizar las adecuaciones en términos de ley, que resulten necesarias para una operatividad.
b. **Área financiera (eficacia).** Identificar la aplicación de recursos mas eficiente y que permita la apertura de nuevos juzgados de conformidad a los niveles de eficiencia.
c. **Congruencia.** Implica el cumplimiento, no solo de las áreas anteriores, sino el cumplimiento del derecho humano a la impraticion de justicia.

Conclusiones

De lo anterior podemos concluir que el Poder Judicial del Estado de Querétaro no se alinea a los planes de desarrollo nacional ni estatal en virtud de carecer de un instrumento que señale no solo la proyección en cómo será ejecutado el presupuesto de egresos autorizado, sino también de aquel modelo jurídico administrativo que le permita prever y presupuestar aquellos importes que por concepto de creación de nuevos juzgados requieren ser tomados en cuenta. Por ello, es posible el diseño de un **MODELO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN JUDICIAL**, a partir de elementos que permitan objetivamente dimensionar la gestión judicial en el cumplimiento de objetivo de tres áreas operativo (normativa), financiero (eficacia) y de congruencia.

Referencias

DÍAZ, Elías (1998). *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Ed. Taurus
FERRAJOLI, L. “Pasado y futuro del Estado de derecho” en CARBONELL, M., OROZCO, W. y VÁZQUEZ, R. (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro
PESCHARD, Jacqueline (2020). “Introducción” en Peschard, Jacqueline (Coord.). Hacia el Sistema Nacional de Transparencia, 2ª. Reimpresión, UNAM.
RAWLS, J. (2010), *Teoría de la justicia*, México, Ed. FCE.

RAZ, J., (1997). "The rule of law and its virtue", *The law quarterly review*, 93 (2).195-211.

SANDEL. Lo que el dinero no puede comprar, Debate, 2020.

SEN, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Ed. Alianza, 1999.

VÁZQUEZ, R., *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la filosofía del derecho*, Madrid, Ed. Trotta, 2010.

VILHENA, O. "Desigualdad estructural y Estado de derecho" en GARAVITO, C. (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Argentina, Ed. Siglo XXI, 2010.

www.tribunalqro.gob.mx