

“La evaluación del desempeño ante la singularidad organizacional y jurídica del poder judicial. El reto y avances del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”

Joel Herrera López*

Introducción

El trabajo vierte los rasgos distintivos de la evaluación del desempeño considerados como idóneos para la construcción y fortalecimiento del poder judicial del Distrito Federal, el cual puede constituirse en un referente nacional aún para el propio Poder Judicial de la Federación, a partir de una valoración sustentada en la experiencia profesional que reconoce las complejidades que están implícitas, y que derivan no sólo del reconocimiento de los diferentes niveles funcionales y facultativos que entraña el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como organización, sino también de la necesidad de incorporar componentes propios, específicos y diferenciados al sistema de evaluación del desempeño; es decir, acordes a esa diversidad y complejidad organizacional, funcional y jurídica, que lo diferencian respecto a los entes públicos del Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles.

El tema adquiere sus perspectivas y posibilidades dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que, como objeto de estudio central, permite la revisión de sus principales rasgos funcionales y facultativos a partir de reconocer que la acción jurisdiccional es distinta a los procesos de apoyo judicial, administración y gerenciamiento de la organización; realidad o condición que determina los rezagos distintivos de la institución como un poder público, y con ello evidenciar un proceso reciente encaminado a crear sistemas y modelos de desarrollo institucional acordes a sus necesidades y desafíos, es decir bajo la premisa de que existen claras y profundas diferencias organizacionales y jurídicas con el poder Ejecutivo; así como factores externos que obstaculizan la construcción y operación de un sistema de evaluación del desempeño y de mejora de la organización pública en su conjunto y cometido fundamental.

Adelantando una conclusión sobre la evaluación del desempeño, se advierte que hasta la fecha se ha caracterizado por una réplica de lo hecho en los poderes ejecutivos federal y local, y destaca la necesidad, bajo esa experiencia, de construir un sistema que responda a la realidad estructural y funcional del poder judicial del Distrito Federal. En materia de evaluación del desempeño, se referencian algunos avances e instrumentos desarrollados en el ámbito judicial local, para finalmente madurar una reflexión sobre los obstáculos a superar y acciones a impulsar para la consolidación de un sistema integral de evaluación del desempeño, que cumpla con los objetivos de la modernización y mejora de la gestión y de los servicios, reconozcas sus complejidades internas, el encadenamiento institucional que trae implícito el sistema de justicia, los principios inviolables garantes del desarrollo de la función jurisdiccional, pero sobre todo la inaplazable necesidad de impulsar mayor proactividad institucional del Poder Judicial, como respuesta a las exigencias, demandas y expectativas aún incumplidas de la ciudadanía.

Palabras clave: Evaluación, desempeño, poder judicial, diferenciación, encadenamiento, Tribunal, organización, proactividad.

1. Reconociendo el objeto de la evaluación a partir de la estructura facultativa, organizacional y funcional de los poderes judiciales locales.

El Estado moderno y su estructura institucional, determinada por su dimensión jurídica, expresada formalmente mediante un complejo bagaje de instituciones y materializada a través de múltiples organizaciones que generan un amplio espectro de funciones y acciones, algunas de ellas primigenias o que fundamentan su razón de ser, se direccionan tanto por las decisiones del gobierno en turno, como por las dinámicas políticas que engendran los intereses, que al gravitar y aglutinarse también en organizaciones, a decir de Ferdinand Lassalle, los constituye en factores reales de poder; por lo que, ante tal escenario, no puede ser concebido, al menos en la formalidad idílica, sin su inacabada aspiración de que impere el *estado de derecho*, se garantice el tejido social, se generen un mínimo de consensos para el direccionamiento nacional, se solucionen aquellos problemas específicos que pueden comprometer dicho marco y, por supuesto, rendir cuentas de ello, a través de evidencias que demuestren que cumple con su razón de ser, con eficiencia, eficacia, calidad y sobre todo con resultados identificables, concretos y medibles.

Con ese marco, surge la necesidad de determinar el mejor camino para lograrlo, analizando lo que se quiere, o debiera mejorar, y tomar las decisiones y emprender las acciones para lograrlo. El primer reto a plantearse, es conocer lo que se quiere mejorar, al igual que trazar una ruta, con referentes y modelos, para alcanzar los objetivos planteados. Hasta hoy, en ese terreno ha sido el Poder Ejecutivo en sus tres niveles, que por su naturaleza funcional, acciona a través de una administración pública pro activa que el marco normativo le exige, y como condición de su función pública.

Y en esa tarea el enfoque de procesos estratégico permite, definir la misión y visión de una organización, comprender la naturaleza, circunstancia y perfil funcional y facultativo de una Institución materializada en la organización, básico y central para accionar un sistema de gestión para resultados; es decir identificar actividades interrelacionadas, y un control permanente sobre procesos individuales dentro del sistema macro, que permita aclarar, por lo tanto, la función que se realiza a nivel de políticas, de organización, de sus programas y de

sus integrantes, y cómo ello se alinea e interacciona, para determinar si se aporta valor agregado y se cumplen los objetivos trazados¹.

La administración pública implica el ejercicio de las atribuciones o actividades que el ordenamiento legal asigna a los órganos públicos que forman parte de ella, bajo el principio de que su accionar ni puede ser omiso ni exceder el ámbito de su competencia. Por lo tanto, las atribuciones se materializan a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, de las que se derivan diversos actos que pueden ser de la dimensión de autoridad o bien de naturaleza administrativa o adjetiva y, por lo tanto, al determinar un perfil y espectro de acción, se constituyen en componentes o elementos que permiten establecer una primer base que sirve de parámetro y referencia de una organización, lo cual permite determinar el estado que guarda el desempeño de la institución en abstracto y de su organización de facto.

1.1 Evaluación y la construcción de los componentes o parámetros en los ámbitos organizacionales básicos de los Tribunales del Distrito Federal.

Bajo la perspectiva funcional y facultativa del poder judicial, instituciones como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) en particular, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgánica y demás ordenamientos legales aplicables, se determinan los rasgos, características y perfiles funcionales de su estructura organizativa, es decir la definición material de la institución en acción.

¹ Niklas Luhmann considera a la racionalidad sistémica, como una categoría que reconoce la complejidad, y su principal componente es el de la autoreferencia, es decir la capacidad de un sistema de auto observarse, lo cual es la manifestación del carácter autopoietico que todo sistema connota, o que refleja la naturaleza viva de todo sistema, que entraña autoproducción y reproducción. El enfoque basado en procesos, dentro del sistema que supone la organización, posibilita la realización, en cualquier actividad productiva, de servicios o comercial, de un análisis para el perfeccionamiento de estas actividades y el mejoramiento de la competitividad, cuando se aplica en una organización se identifica al conjunto de acciones interrelacionadas para garantizar un resultado deseado y que satisfacer las necesidades del usuario. Por lo tanto, permite un mejor y continuo control en la organización, un desempeño basado en la obtención de mejores resultados, así como la posibilidad de un mejoramiento continuo de manera integral.

² En la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos se establece en el Artículo 122 párrafo segundo y cuarto que...“*Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia*”; ...“*El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. Y en su Base Cuarta numeral II “ La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.*”

Así, el TSJDF, aún a pesar de su singularidad jurídica que le impide asumirse en la formalidad como poder judicial, al definirse y reconocerse como órgano de gobierno, es la institución depositaria de la función judicial en el Distrito Federal; y al igual que el resto de los Tribunales, bajo la óptica organizacional, tienen en común una estructura multifuncional, y dada la confluencia de actos de autoridad y funciones distintas a ésta, se erigen como organizaciones complejas y singulares, que, en comparación con la mayoría de los entes públicos del Poder Ejecutivo, es necesario el redimensionamiento de los procesos y protocolos de fiscalización, auditoría y control a efecto de, sin atentar con los propósitos de la rendición de cuentas y la transparencia, no pueden ni deben replicarse y aplicarse a partir de los paradigmas, protocolos y procedimientos aplicados a los entes del poder ejecutivo. Bajo esa perspectiva en los poderes judiciales se reconocen los siguientes ámbitos funcionales y facultativos, a saber:

Cuadro 1. Niveles y ámbitos funcionales y facultativos de la organización jurisdiccional³

Nivel	Naturaleza funcional - facultativa	Rasgos característicos
1.	<i>Función sustantiva</i>	<i>Órganos Jurisdiccionales (Plenos, juzgados, salas e instancias de mediación)</i>
2.	<i>Función de apoyo o auxilio a la función sustantiva</i>	<i>Consignaciones, ciencias forenses, dictaminación psicológica y socioeconómica, oficialías de parte, convivencias supervisadas, boletín judicial, archivo judicial, secretarías de acuerdo, secretarías técnicas etc.</i>
3.	<i>Función implementadora de las materias bajo esquemas y protocolos transversales.</i>	<i>Derechos humanos e igualdad de género, seguridad, transparencia, protección civil, estadística judicial, etc.</i>
4.	<i>Función Administrativa y/o de gerencia pública</i>	<i>Oficialía Mayor (recursos humanos, financieros, materiales, servicios, gestión tecnológica, unidades de gestión administrativa, etc.)</i>
5.	<i>Función de carrera judicial y capacitación</i>	<i>Investigación, formación, actualización, capacitación, imagen institucional, calidad en el servicio.</i>

Fuente: Elaboración propia con base a las disposiciones de la Ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

³ Si bien la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal alude a la áreas integrantes de la institución y sus funciones, no necesariamente diferencia estos ámbitos como conjuntos, niveles o niveles funcionales y competencias.

En este contexto, la construcción de un sistema de gestión y evaluación, desde un enfoque sistémico, es un componente, junto con la medición y el control, del proceso de retroalimentación que se da en una organización, que propicie mejora continua⁴. En este sentido, la generación de evaluaciones permiten fortalecer la rendición de cuentas y sienta las bases de un esquema de mejora continua, fundamental cuando el propósito de una institución tiene como destinatarios a la sociedad misma, principalmente porque una clara demanda de las sociedades democráticas es conocer palpablemente la actuación gubernamental, con lo cual la sociedad puede tener elementos de juicio que le permitan determinar si ha sido adecuada y ha respondido a los aspectos que son del interés general.

El objetivo de la evaluación del desempeño consiste en proporcionar una descripción exacta y confiable de la manera en que se realizan las actividades, para el logro de objetivos concretos, por lo que la evaluación del desempeño está directamente relacionada con la definición de éstos, al representar la mejora de una organización y la toma de decisiones. En este contexto, la evaluación del desempeño en un ámbito jurisdiccional, debe tener como primer condicionante el reconocimiento de la confluencia de un ámbito eminentemente jurisdiccional y, por lo tanto, de autoridad, y uno más enfocado a acciones adjetivas ya sea directamente vinculados con los procesos sustantivos o bien de tipo administrativo, pero que por su naturaleza jurídica implicaría una activa e intensa coordinación interinstitucional; de cierta forma este sector adjetivo es el eslabón que materializaría el encadenamiento de la impartición de justicia con el resto del sistema de justicia.

1.2 El enfoque de procesos y los puntos vulnerables del encadenamiento institucional de la justicia

El Sistema de Justicia implica la interrelación de diversas instituciones, según la materia, como la policía, los registros públicos de la propiedad, los registros civiles, las procuraduría, los tribunales y los sistemas penitenciarios, ente otros; por lo tanto, cualquier medida que

⁴ Esta última entendida como una herramienta para buscar puntos débiles a los procesos, productos y servicios actuales, señalar cuáles son las áreas de mejora prioritarias o que más beneficios pueden aportar, de forma que podamos ahorrar tiempo y realizar cambios sólo en las áreas más críticas, como el Ciclo PDCA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar), que se constituye en uno de los métodos más conocidos de mejora continua en el que se basan todos los demás métodos.

implique la revisión de sus procesos, elevar la calidad del servicio, contrarrestar las problemáticas organizacionales, la concepción y materialización de proyectos, etcétera, tendría que llevarse a cabo bajo una óptica integral y de enfoque sistémico, que aborde la dimensión normativa, de procesos, de colaboración interinstitucional, de evaluación en cadena, entre otras.

El desempeño judicial depende también de las interacciones institucionales que explica en buena medida la vulnerabilidad y la gama extensa de impactos negativos que hay detrás, aunada a la ya de por sí complejidad inherente por la presencia de actos discrecionales y arbitrios de los juzgadores, que inciden en los manejos procesales y temporales; aunado a la ausencia del manejo gerencial de los órganos jurisdiccionales reflejado en una aplicación deficiente de recursos tecnológicos de la información y la comunicación; capacitación y sistemas deficientes, falta de protocolos, definición de procesos, la inoperancia de un servicio civil de carrera, tanto para el personal administrativo que apoya a los órganos jurisdiccionales como del personal involucrado en aspectos sustantivos y controles internos deficientes.

2. Hacia la construcción de procesos diferenciados de evaluación.

En ese contexto, el referido primer nivel funcional - organizacional, jurisdiccional o de autoridad plena-, se genera una compleja circunstancia, porque el desempeño del juzgador está vinculado con las funciones disciplinarias y de visitaduría judicial que el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal ejerce sobre el Tribunal, cuyas comisiones especializadas dispuestas colegiadamente (permanentes o transitorias) no han desarrollado un encadenamiento procesal lo suficientemente articulado e interdependiente, ni tampoco una metodología con componentes mínimos identificados con una ponderación específica, que permitan evaluar el desempeño real del órgano jurisdiccional en general, más allá de sus procesos, ni del propio juzgador en particular.

Generalmente los procesos están vinculados a un paradigma sustancialmente disciplinario, detonado en su mayoría como queja, más no derivada de una dinámica de control interno⁵. Es aquí donde existe un primer sesgo de la evaluación del desempeño, que para su

⁵ Entendido como una serie de acciones ejecutada por la administración activa (órgano, ente, jerarca) diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de un conjunto de objetivos.

materialización requiere, en primer instancia, de una unidad especializada que a su vez genere una metodología, protocolos y una cadena evaluadora, que al tiempo de diferenciar el proceso del desempeño jurisdiccional, del resto de las esferas funcionales y competenciales de los tribunales, sea capaz de articular y considerar los resultados de los procesos realizados por las Comisiones de Disciplina y Visitaduría Judicial, que inspecciona las tareas realizadas por los órganos jurisdiccionales en general, y cualquier otra que así disponga el Pleno del Consejo de la Judicatura o el Pleno de Magistrados.⁶

Sin embargo, dentro de las acciones del Pleno de Magistrado, no obstante a las previsiones de la Ley Orgánica referenciada, no existe un mecanismo o instancia técnica y de operación permanente como tal que funcione en ese sentido, capaz de proponer, de manera paralela, procedimientos y protocolos de auditoría – fiscalización – control internos y externos, es decir, acciones de mejoramiento y modernización de la gestión que rompa el paradigma tradicional del resto de los entes públicos, sin que ello limite el alcance y propósito de la rendición de cuentas y la responsabilidad que se asume en el servicio público, o que de igual forma se violenten las previsiones de la ley sobre la protección del ámbito jurisdiccional.

Con una Unidad Especializada de Evaluación Jurisdiccional, se edificaría la evaluación como un sistema, que materialice las directrices en el marco de la planeación institucional y de las políticas judiciales en el Distrito Federal, y constatare la orientación de los programas y el gasto público, al logro de objetivos y metas jurisdiccionales, verifique la objetividad de la medición a través de indicadores especializados, es decir que articule los objetivos y la ejecución de las estrategias de los programas con el ejercicio y destino de los, capaz de generar una valoración objetiva que refleje el desempeño de los Jueces y Magistrados.

⁶ La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establece en su “Artículo 32.- Son facultades del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en Pleno:

V. Expedir los acuerdos generales y demás disposiciones reglamentarias para el adecuado ejercicio de sus propias funciones y de las relativas a la función jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Servicio Médico Forense y de los órganos judiciales.

Establecer los mecanismos que permitan evaluar el desempeño jurisdiccional de las Salas y Juzgados, y en caso de existir irregularidades, determinar la sanción aplicable, dando cuenta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para el efecto de que imponga la sanción correspondiente en los términos de esta Ley. Ordenar y supervisar que el Instituto de Estudios Judiciales implemente cursos de capacitación y actualización de carácter jurisdiccional de forma permanente, en los que participen los servidores públicos de la administración de justicia.”

2.1 La Evaluación jurisdiccional y las garantías de autonomía e independencia del juzgador.

Para el caso específico de la evaluación del desempeño del ámbito jurisdiccional resulta necesario realizar algunas consideraciones que acoten el mismo al tramo administrativo, en razón de que la materia netamente jurisdiccional cuenta con la protección constitucional de autonomía e independencia, por lo que es necesario considerar tres direcciones o momentos:

1. La independencia o autonomía del poder judicial respecto del ejecutivo y el legislativo: Esta directriz desarrolla la libertad o independencia de los jueces, para resolver sin las presiones de las autoridades ejecutivas o legislativas, las materias sometidas a su conocimiento, muchas de las cuales resuelven actuaciones o pretensiones de dichas autoridades, respecto de derechos de los ciudadanos o de las personas. Por lo que esta independencia permite que los tribunales garanticen la libertad de los ciudadanos.
2. La autonomía es la imparcialidad de cara a las partes litigantes en un proceso jurisdiccional: Su revés es la falta de transparencia y la no regulación anticipada de los conflictos de intereses. Esta autonomía es la que se preserva a través de la integridad judicial y el conjunto de normas y principios por los cuales las partes pueden acudir con la confianza de que su asunto será resuelto con imparcialidad. Es la autonomía que hace efectiva la igualdad de las partes como expresión de la igualdad ante la ley.

Es un requisito imprescindible de la garantía constitucional del debido proceso judicial. Se puede mencionar que las dos directrices anteriores son las relativas a una autonomía externa del ámbito jurisdiccional, necesarias para garantizar una correcta administración de justicia. Sin embargo existe una tercera dimensión o directriz de la autonomía del juez, ésta quizás tan importante como las anteriores: la autonomía interna.

3. La autonomía e independencia del juzgador de sus propios pares y de sus superiores: Es la autonomía de cada juez al impartir justicia aplicando para ello el derecho, y por ende entregando un resultado fiable aquellos supuestos jurídicos; es la que se expresa cuando existen las condiciones para el libre ejercicio de la jurisdicción sin

temor a la represalia o sin exigencia de uniformidad o conformidad con los niveles homólogos o superiores dentro de un Tribunal.⁷

No obstante, los tribunales no deben asumirse como un Autoridad Judicial a la que no puede evaluarse su desempeño, sino que existen las instancias pertinentes para ello en el ámbito jurisdiccional, aunque con mecanismos poco desarrollados, pero si dicha condición no se respeta contravendría el estado de derecho. Por su parte, se precisa que respecto del tramo del desempeño administrativo del Tribunal es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal quien tiene facultades correspondientes⁸.

Sin lugar a dudas, existen varios factores que dificultan este proceso:

- Uno relacionado con la resistencia al cambio, principalmente porque el paradigma que ha prevalecido entre los jueces y magistrados, es que cualquier proceso externo puede violentar la independencia y autonomía del juzgador, paradigma que prevalece en un sinnúmero de gremios dentro de la esfera de la función pública, que ha dificultado el avance de la evaluación, como el magisterio, las policías, las fuerzas armadas, entre otros.
- Otro factor determinante en este proceso es una política presupuestal restrictiva aplicada desde el Gobierno del Distrito Federal y jurídicamente materializada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual se ha conducido, desde el punto de vista de la política presupuestal aplicada al Tribunal, bajo la racionalidad de incrementos similares a la inflación registrada en cada ejercicio fiscal, cuyos techos

⁷ Como parte de las conclusiones de los Foros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos para el mejoramiento de la justicia cotidiana, se ha planteado como política pública la homologación de un perfil nacional de juez que entre otros aspectos considera homologar los sistemas de selección y evaluación de jueces como una forma de legitimidad de los poderes judiciales y la calidad de las sentencias que de ellos emanan. En este sentido, los procesos de selección, formación y evaluación de jueces son la herramienta fundamental que garantizará la calidad del producto primigenio y fundamental de todo el aparato judicial; a saber, validación de un perfil de competencias homologado, se considera que la experiencia puede ser el primer paso para un sistema de selección y evaluación de cargos judiciales, con certificaciones válidas en todas las entidades federativas, si se puede contar con la infraestructura y recursos de operación necesarios.

⁸ Como parte de las acciones encaminadas a la construcción de un Sistema de Evaluación del Desempeño, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal en el 2014 autoriza la creación de las mencionadas Unidades de Evaluación del Desempeño, mediante los Acuerdos 33-07/2014 y Acuerdo 34-07/2014, respectivamente, sin que a la fecha hayan prosperado. En dichos acuerdos se emite en los numerales Décimo Noveno, para efectos del Tribunal, y Trigésimo Tercero para efectos del Consejo, la autorización para que se lleve a cabo la incorporación de plazas para dichas unidades, y emprender el proceso para determinar y definir los requerimientos institucionales para su plena puesta en operación.

presupuestales comunicados por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal reproduce a pesos y centavos en los Decretos de Presupuesto de Egresos locales, situación que ha inhibida la plena transformación del Tribunal.

- La ausencia de una política pública judicial clara y estructurada impulsada desde el Gobierno del Distrito Federal que se sume a los esfuerzos de transformación, no solo por coyunturas constitucionales que obligaron al cambio del modelo y la modalidad en materia penal, sino que verdaderamente trastoque la justicia a partir de problemáticas y población enfoque., a partir del perfil de la conflictividad ciudadana que se refleja en la estadística judicial del Distrito Federal.

Con respecto a este último factor, en el proceso de elaboración e integración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, el Gobierno de la Ciudad hasta el 8 de Mayo realizó una consulta ciudadana a través de una página web ⁹ denominada "todos somos soluciones", para cumplir con el proceso legal y construir líneas generales que permitan buscar una mejoría en la calidad de vida en los habitantes de la Ciudad de México, en el cual se identifican cinco ejes base de su integración:

- a) Equidad e Inclusión Social;
- b) Seguridad y Protección Ciudadana;
- c) Desarrollo Económico Sustentable;
- d) Habitantes y Servicios y,
- e) Eficacia y Rendición de Cuentas.

Dicha estrategia pretendió buscar “consensos” y diversas opiniones para afrontar los problemas de la Ciudad de México y sus habitantes, mediante soluciones adecuadas con base en opiniones de los ciudadanos y expertos. No obstante a lo anterior, al analizar los resultados de dicha consulta resalta el hecho de la escasa participación ciudadana que se registró, y cuyo conteo quedó plasmado en el portal de referencia, el cual cerró su monitoreo para el 8 de mayo de 2012 con tan solo 2,030 participaciones, destacando la ausencia de

⁹ <http://www.todosomossoluciones.mx/index.php/component/content/article?id=831>

una estrategia clara para impulsar también consultas interinstitucionales, como por ejemplo entre los poderes locales, para la elaboración de un capítulo o apartado específico, ante la clara necesidad de coordinación y colaboración entre los mismos.

Cuadro 2. Resultado de participantes por eje temático

Tema	Participantes
Equidad e inclusión social para el Desarrollo Humano: número total de personas que han participado.	508
Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana: número total de personas que han participado.	379
Desarrollo económico sustentable: número total de personas que han participado.	330
Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura.	572
Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.	241
Total de participantes en la encuesta	2,030

Fuente: página web oficial del Gobierno del Distrito Federal www.todosomossoluciones.mx

Es conveniente señalar que los ejes temáticos contaron en total con una batería de 32 preguntas con promedio de 3 opciones de respuesta. Destaca el hecho que de las 32 preguntas sólo en una de ellas, correspondiente al tema 2 “Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana”, en la que participaron 379 personas, se incluye una pregunta relacionada con la impartición de justicia, con los siguientes resultados, a saber:

“¿Cuál sería la acción prioritaria para mejorar el modelo de procuración e impartición de justicia del Distrito Federal?”

- *Juicios orales 17.5%*
- ***Mejorar la atención a las denuncias y modernizar la investigación del delito 78.1%***
- *Programas de atención a víctimas (apoyo psicológico integral) 4.4%”*

Lo anterior, al tiempo de evidenciar un manejo limitado sobre la exposición y estructuración del monitoreo, específicamente para el tema de impartición de justicia, también se intuye un

tendencioso manejo de las opciones de solución, que deriva en replicar el esquema de los aspectos prioritarios señalados en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en el que se excluye de dichas prioridades a la impartición de justicia, como ha sucedido en cada ejercicio fiscal, y como lo refleja el propio Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que a la fecha no incluye un apartado que vincule las políticas públicas del Gobierno Local con las acciones de impartición de justicia.

2.2 Acciones de apoyo y auxilio jurisdiccional. Los pilares del encadenamiento institucional

En un segundo nivel que genera acciones de apoyo y auxilio a la labor jurisdiccional a través de instancias multidisciplinarias -ya sea mediante el suministro de datos e información, dotación de servicios o desahogo y dictamen de diligencias ligada a las acciones sustantivas de un proceso judicial o bien a aspectos administrativos de los mismos vinculados, entre otras, al ingreso y turno de los emplazamientos a juicio, a la cadena de detención, custodia, procesamiento o sentencia de los individuos en sus distintas modalidades o condiciones jurídicas; el cumplimiento de la sentencia, el otorgamiento de beneficios cautelares, o la generación de peritajes específicos, entre otros, por lo que el desempeño y los resultados en este ámbito difícilmente puede verse solo bajo ópticas de tramos competenciales aislados, dado el encadenamiento interinstitucional, que genera este complejo nivel del enfoque de procesos, ya que en cada tramo de esta cadena competencial se compromete el proceso judicial en general, y puede afectar la libertad, el patrimonio, integridad, vínculos interpersonales y, en general, los intereses e integridad de los individuos o actores en conflicto.

El tema de la justicia bajo dicha óptica, por ejemplo en materia penal, inicia con el policía de a pie, continua en los ministerios públicos, se resuelve en los tribunales, se ejecuta en el sistema penitenciario; por tal motivo un esquema integral de evaluación no puede desestimar el encadenamiento que en este y otros supuestos prevalece, y en todo caso habría que establecer varios escenarios para la evaluación de resultados de las áreas de apoyo o auxiliares:

1. Determinar la calidad, el efecto real que los servicios, la información, los estudios y en general elementos de juicio tienen sobre los procesos judiciales.

2. Establecer si los procesos, procedimientos, sistemas, protocolos y en general los componentes involucrados para la integración, presentación y aporte de la información que aportan las áreas de apoyo o auxiliares de los órganos jurisdiccionales es la adecuada y conforme a la ley.
3. Verificar si las acciones de coordinación interinstitucional que demandan los procesos de acuerdo a la materia, son lo suficientemente robustos para garantizar el encadenamiento procesal, y asegurar y blindar la validez y objetividad de los aportes. Una forma material de ello son los proyectos de sistemas de información en cadena.
4. Constatar los perfiles, competencias, ejecución de protocolos, procedimientos y la pertinencia de las acciones de control y validación de la información, etc.
5. Establecer objetivos y estrategias dirigidas a la solución de problemáticas complejas que no necesariamente implica una acción aislada para los Tribunales, sino que se sujetan a políticas y acuerdos interinstitucionales que hagan efectivos todos los eslabones de la cadena de justicia.

En un tercer nivel organizacional, se identifican las materias y acciones sujetas a modelos y sistemas de implementación transversal como es el caso de los derechos humanos, la igualdad de género, la transparencia, la protección civil y seguridad institucionales; mismas que se diferencian del resto de las acciones por que no son ni de tipo jurisdiccional, ni de apoyo a los procesos judiciales ni tampoco son instancias administrativas, pero que prevalecen como parte de la política institucional, porque existen leyes específicas en la materia que obligan su implementación a todos los niveles de gobierno, y en todo tipo de entes públicos, por lo que es una condición alinear el marco normativo institucional e implementar sin restricción ni sesgos, los sistemas y protocolos preestablecidos a nivel federal, estatal, municipal e institucional.

En este contexto, la evaluación no necesariamente depende de procesos internos, ya que en este tipo de materias existen sistemas y mecanismos institucionales a nivel nacional y local, que regula su implementación, establecen los protocolos y parámetros de operación, aunado al hecho de que se encuentran ya definidos los mecanismos de control y evaluación por

parte de instancias especializadas, que en todo caso exige por parte de los poderes judiciales, sentar las bases para diferenciar las acciones en este ámbito, y desde el punto de vista de su planeación, programación y presupuestación se tomen las medidas permanentes que las haga visibles e identificables del resto de las funciones propias de la institución, ya que tienen como objetivo Identificar las acciones institucionales que permitan reflejar cabalmente el cumplimiento de las previsiones normativas, de aquellas materias cuya implementación de modelos, normas, sistemas, protocolos, políticas, criterios procesos, procedimientos y demás componentes que las integran, se rija y requieran un esquema transversal. Con ello queda claro que trascienden a políticas internas y se vuelven asignaturas que no pueden ser modificadas a partir de criterios o decisiones institucionales aisladas.

En un cuarto nivel funcional identificamos aquellas acciones vinculadas a la Oficialía Mayor y, por lo tanto, a las áreas que proporcionan apoyo administrativo y servicios múltiples, como soporte de la operación organizacional en sus diferentes estructuras (orgánica, ocupacional, salarial, funcional y de servicios) es decir las acciones institucionales encaminadas a la parte adjetiva, directamente vinculada con las previsiones, suministro, planeación, control y regulación de los bienes, servicios e infraestructura tangible e intangible que requiere la institución para el buen desempeño de sus funciones y el alcance de sus objetivos, materias que se regulan a partir de las normas de armonización contable, de la administración de los recursos en general y la aplicación clara del proceso administrativo y del ciclo presupuestario, cuyos efectos y servicios se dirigen tanto a los usuarios internos y externos de los Tribunales.

Finalmente, en un quinto nivel, se identifican las acciones institucionales encaminadas a la capacitación, formación, profesionalización y de carrera judicial, en este caso emprendidas por el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal es clara cuando señala que una acción primordial es la capacitación, actualización y formación de sus trabajadores, a efecto de que se eleve la calidad en la impartición de justicia, ya sea a distancia o de forma presencial o escolarizada, al igual que el desarrollo de una identidad institucional y la investigación continua, que sea capaz, entre otras responsabilidades, de conocer el impacto

de sus acciones, de la opinión de la gente y en general sobre las acciones que en concreto se realizan.

Como puede observarse, es compleja la naturaleza funcional y facultativa del ámbito judicial, por ello resulta necesaria esta diferenciación funcional de la organización, porque precisamente de ello deberían desprenderse estrategias diferenciadas de evaluación, y en consecuencia acciones igualmente específicas tendientes al mejoramiento y modernización de la gestión institucional¹⁰.

3. Los restos de los controles internos frente a la alineación de la gestión y los procesos de mejora continua.

El Presupuesto al ser una institución jurídica fundamentalmente de derecho público, sancionada por la competencia del poder legislativo, toda vez que controla la actividad financiera de los entes públicos, por el hecho de aprobarse con carácter de ley anual, requiere de una discusión y dictamen que supere la política presupuestaria recaudatoria aplicada e impuesta por la propia Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y que el trabajo legislativo local genere un análisis a partir del perfil de la conflictividad de la ciudad que compromete el tejido social, abra un debate sobre la necesidad de crear un sistema de políticas públicas¹¹, en este caso judiciales, que defina e impulse la proactividad del poder judicial, hasta ahora incipiente o inexistente, y que análisis el proyecto a partir de la alineación del recursos con un esquema de programas presupuestarios claramente identificados y con objetivos y metas debidamente vinculados a éstos.

Lo anterior porque un sistema de gestión y evaluación de resultados, es cuando finalmente el presupuesto se alinea a un esquema de *Programas presupuestarios (Pp)*, y que dentro de

¹⁰ La gestión se define como la ejecución y el monitoreo de los mecanismos, las acciones y las medidas necesarios para la consecución de los objetivos de la institución. La gestión, por consiguiente, implica un fuerte compromiso de sus actores con la institución y también con los valores y principios de eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas. Desde este marco conceptual se entiende que la conducción de toda institución supone aplicar técnicas de gestión para el desarrollo de sus acciones y el alcance de sus objetivos.

¹¹ Manuel Tamayo Sáenz, las concibe como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, y que a decir de Hecló y Wildavsky representan además una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

su estructura analítica queden plenamente identificados objetivos, estrategias, participantes o responsables de sus acciones, con una matriz de indicadores de resultados indexada a cada uno de éstos, y enfocados a contrarrestar las problemáticas y necesidades centrales institucionales, y no a la inversa, con mecanismos de alineación, planeación y gestión de recursos anclada a este esquema evaluación y a una dinámica de mejora continua.

Bajo esta perspectiva, en un primer momento los Programas presupuestarios tendrían que construirse y materializarse en función a los cinco niveles funcionales y facultativos descritos anteriormente (sustantiva, de apoyo o auxilio a la función sustantiva, de implementación de materias transversales, administrativas y/o de gerencia pública y de carrera judicial y capacitación); y en una segunda etapa, generar programas presupuestarios mediante los cuales queden etiquetados recursos enfocados a problemáticas y población enfoque específicos, que refleje la proactividad del poder judicial ante la conflictividad de las ciudades y por lo tanto materialice las políticas judiciales que hayan sido construidas a partir de un diálogo y consultas permanentes de los diferentes actores y sectores de la sociedad sobre temas sensibles de la ciudadanía como, expresados en los medios masivos de comunicación, como por ejemplo el tráfico de influencias, la sobre regulación procesal, la temporalidad de las resoluciones judiciales, las deficientes o inexistentes cadenas y servicios de atención a grupos vulnerables, entre otros temas.

Lámina 1. Gestión para Resultados en el poder judicial



Fuente: Propia

Así, con este componente (Pp), un reto mayúsculo es desarrollar la Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp), la cual se constituye en la herramienta que explica su razón de ser, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada (incluyendo sus causas y efectos) y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica entre los mismos, es decir con base en el árbol del problemas y el árbol de objetivos, la cual compara la cadena de medios-objetivo-fines seleccionada, con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde¹² con lo cual se:

- Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública.
- Constatar que los medios son precisos tanto para la solución de cada una de las causas del problema como para el logro del objetivo.
- Perfilar el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la MIR.
- Definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo.
- Construir los indicadores, que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados esperados.

En este sentido, el monitoreo sistemático y permanente de las acciones emprendidas a través de los Programas presupuestarios, generaría información para realizar una evaluación efectiva; sin embargo, ni las áreas de planeación, ni los órganos de control interno, ni las áreas financieras del ámbito judicial, han podido articular e impulsar acciones efectivamente vinculadas de forma permanente, en el que se estructure un Programa Anual de Evaluación direccionado a los cinco niveles o sectores de la Institución- Organización que permita a) Evaluación de Consistencia y Resultados, b) Evaluación de Indicadores, c) Evaluación de Procesos, d) Evaluación de Impacto, e) Evaluación que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y f) Evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

¹² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha impulsado la implantación de la Gestión para Resultados en el Ejecutivo Federal, y sugiere el desarrollo de dos grandes componentes: el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El referente más tangible se ha estacionado fundamentalmente en los Programas de Desarrollo Social, cuyas evaluaciones están a cargo del CONEVAL, que se maneja íntegramente bajo este modelo, sobre todo porque las problemáticas y poblaciones enfoque suelen ser más identificables y delimitadas.

Una evaluación que deje de gravitar en el esquema tradicional de procesos internos bajo un modelo inquisitorio, una visión aislada y desvinculada de las estrategias institucionales globales, que imposibilita la creación, como producto de la retroalimentación plasmada en las conclusiones o resultados de dicho programa de evaluación, que permitan a su vez el desarrollo e impulso del consecuente *Programa de Modernización y Mejoramiento de la Gestión Institucional*, capaz de impactar permanentemente en ámbitos como:

- El jurídico, procesal, estándares, protocolos, manuales, servicio al usuario, sistemas de información y comunicación, formación, capacitación y actualización.
- Controles de los actos arbitrarios y discrecionales
- Acciones de coordinación interinstitucional
- Acceso ciudadano, sondeo de la percepción, quejas y denuncias, sistemas de control ciudadano (audiencias públicas)
- Control de calidad, tasas de resolución, monitoreo de plazos procesales, frecuencia de revocaciones y nulidades, costos de la oferta judicial.
- Análisis de los factores para la disminución de los tiempos procesales
- Asistencia jurídica y judicial a los sectores de la población más marginados.
- Acciones enfocadas al fortalecimiento en la autonomía de la asignación presupuestal.
- Reingeniería administrativa
- Transparencia y meritocracia en la selección promoción y remoción de personal
- Redimensionamiento de objetivos institucionales
- Sistemas de comunicación entre los actores judiciales y manejo gerencial de los juzgados para contrarrestar abusos administrativos y dilapidación de recursos, bienes y servicios.
- Análisis del perfil de la conflictividad a partir de la estadística judicial para determinar población enfoque y estrategias de servicio con población enfoque.

Sin embargo, al no preverse normativamente ni desarrollarse el *Programa de Mejoramiento de la Gestión*, que está íntimamente vinculado a la evaluación de programas, procesos y servicios, las acciones de los órganos de control interno¹³, de planeación y de la

¹³ De conformidad a las facultades y atribuciones que establecen los artículos 242 y 244, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se establece que:

administración de los recursos financieros se encuentran desarticuladas, de modo tal que en el siguiente ciclo de planeación de acciones y previsión de recursos, quedarían fuera de este ciclo de mejora continua, controlada y dictaminada por estas instancias clave.

Por ello es fundamental impulsar programas presupuestarios por grupos y tipos, los cuales en cada ejercicio fiscal, sean sujetos y objeto de revisión como consecuencia de los resultados obtenidos y verificados a través de los procedimientos del *Programa Anual de Evaluación*, que reconozca la diferenciación de ámbitos, por su naturaleza funcional al interior de la institución, propicie la suscripción de convenios o emisión de acuerdos con los responsables y corresponsables para emprender acciones para el mejoramiento o modernización de la gestión, y sean también base del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal, y componentes fundamentales para atender los requerimientos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Así, con el objeto de fortalecer la obligatoriedad constitucional de la rendición de cuentas a que todo ente público debe sujetarse y participar, independientemente de su naturaleza jurídica y facultades conferidas en la ley, al involucrarse a los órganos de gobierno en ese proceso, es necesario crear condiciones de entendimiento entre los poderes del Estado, que en el caso de los poderes judiciales no vulneren el principio del equilibrio de poderes y la división de las funciones del Estado.

“Artículo 242. La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Tribunal Superior de Justicia, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal...”

...Artículo 244. La Contraloría del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal contará con las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;

II. Comprobar el cumplimiento, por parte de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

III. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

V. Establecer las sanciones correspondientes y dar cuenta al Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para su correspondiente aplicación; y

VI. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.”

Los poderes judiciales, deben tomar la decisión de hacer patente que se comparte la preocupación de sumarse al nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil, organizado y transparente, sobre todo porque la evaluación del desempeño y con ello la fiscalización del uso y destino de los recursos es un asunto público y, por lo tanto, de interés general, a la que se le debe dar salida institucional, en el marco de las previsiones normativas.

Por ello, consensuar una estructura y desarrollar una metodología específica es fundamental para la fiscalización del poder judicial, sin que ello genere excesos de atribuciones, violenten el principio de autonomía e independencia o deriven en procesos limitados, dada de ello es deseable, que exige el desarrollo de:

1. Un protocolo y estructura específicos que establezcan los alcances de la fiscalización y auditoría y reduzcan la discrecionalidad en el actuar o reproduzca los criterios aplicados en el Poder Ejecutivo.
2. Elaborar criterios o marcos de actuación diferenciados sobre los aspectos a evaluar del actuar de los funcionarios y de las autoridades del ámbito jurisdiccional, así como de las instancias que en este proceso deban participar o sean el conducto adecuado para llevar acabo estos procedimientos, es decir que diferencie el ámbito sustantivo (jurisdiccional) del ámbito adjetivo (de apoyo judicial y administrativo).
3. Establecer los objetos y sujetos de la evaluación, la fiscalización o auditoria a partir de esta diferenciación de ámbitos y actos de la función pública, sean estos de autoridad jurisdiccional o de naturaleza administrativa.

Pero, el marco de actuación de los órganos internos y externos de control gubernamental en general, no han profundizado en accionar bajo esquemas claramente diferenciados, que reconozcan que las funciones propias del Estado suponen una realidad jurídica, funcional y organizacional distinta, que obliga a considerar dichos aspectos, sin demeritar los propósitos del control, la auditoria y la fiscalización gubernamentales.

4. Hacia la proactividad del Poder Judicial

Uno de los paradigmas que es imprescindible superar en el Poder Judicial, es aquel que en el imaginario generado entorno a la función pública se establece y preconiza que es el Poder Ejecutivo, por su naturaleza jurídica, a quien le corresponde la proactividad materializada a través de su administración pública, es decir que solo a éste le corresponde generar modelos y mecanismos de acciones exógenas permanentes, detonadas a partir del diseño y materialización de políticas públicas para la resolución de problemas en beneficio de una población específica o de enfoque; paradigma que ha significado estigmatizar y acotar a las propias políticas públicas y al poder judicial, confinado a esquemas reactivos, receptor de conflictos a dirimirse en los tribunales, por parte de los diferentes actores y sectores de la sociedad.

Sin embargo, los sistemas de estadística judicial claramente reflejan el perfil y rasgos característicos de esa conflictividad social en las entidades federativas, de modo tal que la evaluación debe transitar hacia ese otro nivel de la organización. Las acciones y resultados obtenidos a través de los programas presupuestarios, y el análisis de la conflictividad ciudadana y los fenómenos que ellos desencadenan deberían, por lo tanto, detonar políticas públicas judiciales, y una recomposición del servicio, de los perfiles del juzgador, y en general de las prioridades institucionales que oriente de mejor manera el destino y ejercicio de los recursos.

Ante ese panorama la creación de una Unidad Especializada de Evaluación del Desempeño de Políticas Públicas y Programas Presupuestarios, es una respuesta a la relevancia de la evaluación como un sistema, que materialice las directrices en el marco de la planeación institucional y de las políticas públicas judiciales en el Distrito Federal, que dirija, refiera y constata la orientación de los programas y el gasto público, y verifique la objetividad de los resultados con espectros de medición (indicadores) acordes a las estructuras analíticas de los programas. Una Unidad capaz de articular y generar sinergias entre los órganos de control interno, de planeación, de recursos financieros y por supuesto de los

órganos colegiados, quienes resuelven también sobre los aspectos adjetivos de la institución¹⁴.

El poder judicial necesita con urgencia legitimar su actuación, y la mejor manera, probablemente la única, es lograr que la ciudadanía acepte y reconozca sus resultados, dado que su cargo no deriva de una elección, por lo tanto debería de basarse en la aceptación de sus decisiones, cambiar la percepción que se tiene de su imagen y conducta por parte de la ciudadanía, y ello solo puede lograrse cuando el ciudadano de a pie puede percibir un correcto ejercicio de sus funciones y la sensibilidad expresada en el servicio, que la institución es capaz de materializar entre las personas en conflicto, y no entre los casos a analizar o a abordar. De ahí que, esa proactividad del poder judicial sea probablemente una de las fuentes más importantes que lo legitimen y fortalezcan.

Emprender acciones que transparenten su actuación, fortalezcan la calidad argumentativa de sus decisiones, la independencia de criterio, el desarrollo de una jurisprudencia sobre derechos fundamentales y, sobre todo, expresar mediante políticas claras una postura frente a los aspectos más sensibles para la población en general, sin que ello necesariamente ponga entre dicho la objetividad para dirimir conflictos o disputas, la capacidad que tengan para expresar y evidenciar su distancia con los factores reales de poder¹⁵, o de sus propios privilegios e intereses, sin lo cual difícilmente puede lograrse una cercanía con la ciudadanía.

Y es así como precisamente se hace necesaria la construcción de políticas públicas judiciales, capaces de reconocer las variables políticas, económicas, presupuestarias, legales, sociales, demográficas, tecnológicas, etc., que enfrentan los poderes judiciales en

¹⁴ Myriam Cardozo Brum, en su artículo "El proceso administrativo. El enfoque proactivo", refiere que Lorne Plunkett y Cuy Halen, conciben la administración proactiva como una expectativa más amplia e integradora de los procesos mentales para solucionar problemas (en este caso enfocado a la tarea gerencial), tomar decisiones y planear, con el propósito de ser más eficientes, eficaces, creativos y, sobre todo, detectar las verdaderas causas de los problemas, para rediseñar las propias tareas administrativas. *"Es por lo tanto un conjunto de técnicas analíticas adecuadas para enfrentar la incertidumbre con que trabajan los administradores. Puede emplearse para desarrollar administrativamente a los subordinados, vender una idea, administrar el tiempo, aumentar la seguridad del gerente, realizar aplicaciones futuras y efectuar análisis estructurados trabajando en grupos. Su principal objeto es, entonces, cambiar de un proceso de pensamiento reactivo a uno de pensamiento sistemático, basado en el análisis de la información, con objeto de reducir la incertidumbre"*.

¹⁵ A decir de Ferdinand Lassalle todo país tiene necesariamente una Constitución real y efectiva; pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales de poder, cualesquiera que ellos sean. No es mi enemigo quien mayor castigo merece, sino quien, llamándose mi representante, y teniendo por misión defender mis derechos, los vende y los traiciona.

particular, y que influyen en su función sustantiva. Políticas que le den impulso a la coordinación y colaboración con los poderes públicos, que genere una agenda de trabajo conjunto con los órganos legislativos y poderes ejecutivos, enfocado al cumplimiento y consistencia de los compromisos políticos, a la dimensión presupuestal aplicada por las instancias federal y local, a la coordinación en materia fiscal, control y de contabilidad gubernamental.

En este sentido a partir de un espectro de políticas públicas la proactividad implicaría la identificación de ámbitos de acción, establecimiento de criterio para el tratamiento de determinados asuntos o conflictos, decisiones sobre el direccionamiento institucional, redimensionamiento de programas presupuestarios, proyección de impactos sobre medidas en el servicio a usuarios internos y externos, es decir generar respuestas a situaciones consideradas como problemas que requieren intervención pública, en este caso impulsadas por el poder judicial¹⁶.

Y en este contexto, la evaluación institucional tendría que incorporar este componente fundamental, sobre todo porque no es un simple instrumento técnico del accionar institucional, sino que es también un mecanismo político que expresa el nivel de responsabilidad sobre la función pública, que permitirá a los poderes judiciales volcarse hacia la ciudadanía, de expresar su responsabilidad política y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho, de la democracia y la paz social.¹⁷

La Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en los primeros meses del año 2015, a partir de una serie de foros realizados en el país, algunas algunas propuestas conceptualizadas como políticas públicas encaminadas precisamente a apuntalar y generar esa proactividad, en las que se propusieron algunas acciones identificadas como políticas públicas, lo cual desde la perspectiva del redimensionamiento del poder judicial es un ejercicio inédito, a saber:

¹⁶ **Hogwood (1984)** *“Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales.”*

¹⁷ “La exigencia de objetividad no apunta, pues, tanto a la ejecución de la Ley –cuestión propia del principio de legalidad– sino al modo como dicha ejecución ha de hacerse”, L. Morell Ocaña, “El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública”, La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 149

Gobernanza judicial

- A) Fondo de Apoyo para la Administración de la Justicia
- B) Autonomía Financiera de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia del país
- C) Fortalecimiento de los procesos de Autolimpieza de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia
- D) Sistema Nacional de Cooperación para la Administración de Justicia Local
- E) Perfil Nacional de Juez
- F) Gratuidad y Acceso a la Justicia como presupuesto del Estado de Derecho
- G) Colegiación Obligatoria

Materia Civil-Mercantil

- A) Juicio Especial Hipotecario
- B) Juicio Oral Civil
- C) Juicio Hipotecario Oral
- D) Suspensión de exigencias necesarias para facilitar el acceso a la justicia.
- E) Doing Business

Materia Familiar

- A) Reformas a la legislación local
- B) Coordinación Interinstitucional

Con estos trabajos, a partir de tales definiciones se reconoce la relevancia de la justicia, en este caso anclada al nuevo paradigma que intenta hacerla tangible a las personas de a pie, la justicia cotidiana, en la que se reconoce que no obstante al auge teórico y formalismo jurídico, hay una profunda crisis en lo práctico, que se expresa principalmente en el distanciamiento entre los ciudadanos y sus instituciones; entre la expectativa de bienestar de las personas y la confianza que tienen en el aparato burocrático y judicial o, sencillamente,

en la seguridad de que se respetarán sus derechos. Que obliga a los tribunales locales a la protección de la familia en todas sus modalidades, la protección e su patrimonio la salvaguarda de la libertad humana.

Un marco en el que en definitiva los jueces, a decir de la propia CONATrib, pueden ser un vehículo para materializar los derechos humanos, y contribuir a crear relaciones de justicia distributiva, condicionado a un profundo y serio trabajo legislativo, de construcción y materialización de políticas públicas judiciales y una permanente coordinación entre instituciones públicas, o públicas y privadas, que sea capaz de trascender su diseño formal y ser una construcción material, clara y tangible para los diferentes actores y sectores de la sociedad, en un contexto crucial de reforma política del Distrito Federal que, entre otras, redefinirá a sus propios órganos de gobiernos, incluido el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Conclusiones

El enfoque de procesos y la propia teoría organizacional pueden realizar una aportación valiosa al estudio del poder judicial y a la construcción de un sistema de evaluación del desempeño acorde a su naturaleza jurídica y funcional, sin dejar de lado la avasalladora estructura jurídica que las fundamenta, es decir contribuye a modificar el paradigma tradicional que ubica la justicia como una actividad supra estatal, dándole un enfoque de servicio público donde el usuario sea el sujeto principal, como lo sugieren las nuevas tendencias de la teoría organizacional, específicamente con miras a la creación y desarrollo de organizaciones inteligentes, en el que el ser humano debe ser el principio y fin de su misión y visión, sin desestimar las notables aportaciones de Robert Owen con sus argumentos sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y la influencia de estos en la productividad, o de Henry Gantt con la ampliación y desarrollo de las ideas de Owen sobre la calificación del trabajo de las personas y la creación de los gráficos implantados al respecto, de Henry Fayol con su exposición sobre los principios de la administración, y la relevancia de pronósticos científicos aplicando métodos para alcanzar resultados superiores; de Frederick Taylor con su análisis de tiempo para aplicar métodos científicos al proceso de trabajo, incluido Max Weber con su concepción burocrática sobre la administración en la que planteaba, que una jerarquía bien definida con conceptos, reglas y normas precisas contribuía al desarrollo y rendimiento de la organización.

Reconocerla sin propiciar su predominio, es posible romper paradigmas y mitos en entorno a su excepcionalidad, la cual por muchos años ha aplazado y mitificado asignaturas tan importante como el incursionar en el análisis y el planteamiento de propuestas funcionales y tangibles del desempeño judicial. El reconocimiento de las limitaciones gerenciales y sistémicas, permiten ahondar en el estudio de situaciones concretas, y ante la subjetividad de las percepciones que ha atraído el ámbito jurisdiccional, establecer un marco teórico y conceptual organizacional y, en consecuencia, de procesos, es posible plantear soluciones

que legitimen la función judicial a través de la satisfacción y calidad de las resoluciones del juzgador, y en general de quienes directa e indirectamente contribuyen a ello.

Ambos enfoques permiten vincular la racionalidad sistémica y política, implícita en los poderes públicos, cuya tarea no puede ser concebida sin el diseño y materialización de las políticas públicas, pero que se enfrenta a estigmas como la arraigada tradición de tomar decisiones con base en intereses políticos, en un espectro amplio de discrecionalidad o actos arbitrarios etcétera. Por ello es necesario considerar un diseño que ilustre la complejidad de los procesos implicados desde la diversidad funcional, implícitas en las organizaciones que apuntalan los poderes judiciales, como la identificación de métodos cuantitativos y cualitativos con instrumentos que den cuenta de los logros y limitaciones del desempeño, bajo una evaluación integral y diferenciada, que permita explicar los resultados alcanzados e identificar las causas de su desviación.

Si bien es cierto es difícil diagnosticar y determinar problemáticas y establecer objetivos en una organización tan compleja por su diversidad funcional y sustancia jurídica, determinar los diferentes ámbitos funcionales y con ello el establecimientos de protocolos de evaluación, y herramientas suficientes y diferenciadas para evaluar políticas, programas, proyectos y servidores públicos, es un paso fundamental en esta enorme tarea, en la que la planeación de la evaluación puede contribuir en la comprensión del complejo accionar de los poderes públicos, como los tribunales locales, que en última instancia son el frente que hace tangible para la sociedad la razón de ser del Poder Judicial.

Fuentes

Bibliografía

- Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia (Compiladores), *Terrorismo y delincuencia organizada: un enfoque de derecho y economía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, primera edición, 225 p.
- B. Hogwood and L. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984.
- Ferdinand Lassalle ¿Qué es una Constitución?, Madrid, Editorial “Cenit”, S.A. 1931, primera edición, 155 p.
- Hecla Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londres, Editorial Macmillan, 1974.
- L. Morell Ocaña, “El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública”, *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 149.
- Manuel Tamaño Sáez (Colaborador), *La nueva administración pública, “Capítulo III Análisis de las políticas públicas”*, Madrid. Editorial Alianza Universidad, 1997, 22 p.
- Myriam Cardozo Brum, en su artículo “El proceso administrativo. El enfoque proactivo”.
- Niklas Luhman, *Cinfiianza*, México, Primera Edición, Anthropos Editorial, 2005, 179 p.
- Plunkett, Lorne y Cuy Hale (1990), *Administración proactiva*, México: LIMUSA (pp. 14-193).
- Robbins, Stephen (1996), *Comportamiento Organizacional. Teoría y Práctica*, México: Prentice Hall (pp. 5 a 7).

Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Documentos institucionales

- Acuerdos plenarios del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal Acuerdo 33-07/2014 y Acuerdo 34-07/2014, relativos a la creación de unidades de evaluación del desempeño.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013 – 2018
- Plan Institucional 2012-2015 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
- Plan de Trabajo 2016-2018 del Mag. Dr. Edgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Mesografía

- Conclusiones de los foros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib) para el mejoramiento de la justicia cotidiana en <http://conatrib.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/FOROSDF.pdf>
- Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf,
- Myriam Cardozo Brum. “El proceso administrativo. El enfoque proactivo”.http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/9-157-2418ycd.pdf,
- *Página web oficial del Gobierno del Distrito Federal www.todosomossoluciones.mx, encuesta de opinión para el desarrollo del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal*

Datos Personales*

Nombre: **Joel Herrera López**

Fecha de nacimiento: 14 de diciembre de 1969

CURP: HELJ691214HDFRPL00

Domicilio: Albert 55 102B, Col. Albert, Benito Juárez, C.P. 03560

Teléfono: 46339279 y 56306658

Celular: 5527278704

Email: Joel.herrera_unam@yahoo.com.mx

Estado civil: Casado

Formación académica - profesional

- Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública titulado con Mención Honorífica, y con un circuito de diversos cursos de capacitación y diplomados sobre gestión y evaluación administrativa, planeación estratégica, desarrollo de proyectos y uso de tecnologías de la información y la comunicación para la práctica docente, así como vinculados con la armonización contable, realizados a lo largo de 24 años de servicio público en el gobierno federal, local y organismos autónomos.
- Líneas de investigación “La evaluación del desempeño en el sector público”, “Imaginario social”, “Reconfiguración del Estado” y “Desarrollo de las organizaciones públicas”.
- Hoy en día participa en el TSJCDMX en la maduración de la Gestión para Resultados y la consecuente implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), la creación de un sistema institucional de evaluación del desempeño, la revisión y la actualización del marco normativo en la materia, en la integración de los diversos instrumentos de rendición de cuentas y gestión presupuestal y el monitoreo de las acciones de transversalización. Recientemente, desarrolla un esquema que permita delinear la instrumentación de los programas presupuestarios como unidad de la gestión y evaluación institucional a corto plazo y mediano plazo y que aún es insipiente en la esfera gubernamental de los tres niveles de gobierno.

Experiencia Profesional:

- Con 23 años de experiencia en el sector público en la actualidad, inicia su carrera profesional en 1991, colaborando en el gobierno federal y local, así como en el ámbito autónomo. En el Gobierno del Distrito Federal, en la Oficialía Mayor como desarrollador de sistemas múltiples de administración de recursos humanos y desarrollo organizacional; en Secretaría de Desarrollo Social se desempeña como Titular de la Unidad de Investigación Cívica e Histórica, Coordinador Administrativo y Subdirector de Acción Cívica. En el Gobierno Federal, colabora en la Secretaría de Salud como Coordinador Regional de Giras del C. Secretario y Asesor de C. Subsecretario de Promoción de la Salud, siendo titular el Dr. Juan Ramón de la Fuente, involucrado en materia de coordinación interinstitucional con los estados y municipio; y ocupó diversos puestos en la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo el inmediato anterior el de Subdirector de Apoyo Institucional en la Rectoría bajo la gestión también del Dr. de la Fuente, colaborando en acciones de desarrollo institucional.

Publicaciones:

- Colaboró en la publicación Bibliotecas y Bibliografía editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Actividad Docente:

- Desde 2005 a la fecha se ha desempeñado como profesor universitario *e-learning* de las asignaturas de Teoría General del Estado, Introducción al Estudio del Derecho y Seminario de Apoyo a la Titulación del plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, desarrollando las estrategias didácticas que imparte y participando, paralelamente, con propuestas específicas para el impulso del proyecto educativo en esa modalidad desde sus orígenes en dicha Facultad.

Miembro o socio de:

- Como docente universitario es miembro de la Asociación Autónoma del Personal Académico de la UNAM (AAPAUNAM)

Otras actividades:

- De 2004 a 2009 realizó, desarrolló y llevó a cabo un proyecto micro empresarial de servicios múltiples de desarrollo y bienestar humano; y recientemente concluye la certificación como replicador de la armonización contable, impulsado por el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Diplomado en Presupuesto basado En Resultado impartido por la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
-