

CAPÍTULO XXXI

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

Fiel a la tradición de reuencia a la profesionalización del servicio público, México tampoco se abrió tempranamente al establecimiento de la carrera judicial. Dentro de la literatura jurídica mexicana de este siglo XX, muchas páginas han estado destinadas a demandar la institución de la carrera judicial. Esta exigencia ha sido tal, que tuvo grandes alcances sociales hacia mediados de los años 50. En esta época, el periódico *El Universal* realizó una encuesta sobre el estado de la administración de justicia que tocó de lleno la situación de los juzgadores. Uno de los encuestados era entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia, se trató de Teófilo Olea Leyva, quien defendió la inamovilidad de los jueces como una conquista y como un medio de mejoría de la administración de justicia.¹

Sin embargo, quizá el diagnóstico más nítido sobre el estado de la administración de justicia por efecto de la ausencia de la carrera judicial, se realizó en los años 60 a través de los seminarios organizados por el Colegio de Abogados. Aunque los debates y propuestas estaban encaminadas a demostrar la necesidad de restablecer a la Secretaría de Justicia para mejorar el funcionamiento del sistema jurisdiccional, frecuentemente se destacó la necesidad de crear a la carrera judicial.

¹ Couto, Ricardo, "Creación de un Organismo Especial a manera de Secretaría de Justicia". *El Universal*. México, julio 9 de 1950.

Situación del servicio público de justicia en el siglo XIX

El México decimonónico que conoció la gradual extinción de la carrera administrativa y el lento desarrollo de la carrera del servicio exterior durante el siglo XIX, sin embargo, presenció el origen y desenvolvimiento del servicio público de justicia aunque en ocasiones sumamente lastimoso.

Una vez que el país alcanzó la Independencia, la labor primigenia de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue dar vida a la administración de justicia. En 1821 comenzó por proveer de recursos a los jueces y escribanos, velar por sus sueldos y cuidar de su conducta; pero casi no había unos ni otros, estaban mal pagados e inclusive algunos de ellos ni sueldo tenían.²

Muy limitada desde un principio para innovar a la organización judicial heredada por la Colonia, dicha Secretaría fungió como una instancia de renovación de la justicia. En los pueblos la justicia no estaba impartida ni administrada adecuadamente porque los cargos de subdelegado, creados para hombres ilustrados, estaban en manos de personas impreparadas, y a veces ineptas y corruptas. El remedio adoptado fue dotar el cargo con sueldo suficiente en el nivel de los jueces de primera instancia. También faltaban escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se hallaba interrumpida. Sin embargo, a pesar de esta estrechez de posibilidades, la Secretaría estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a ocupar ese oficio.

Desde los inicios del México independiente, los titulares de Justicia y Negocios Eclesiásticos mostraron su insatisfacción por la demasía de oficiales y por los elevados los sueldos que devengaban. Habían hecho conciencia de la necesidad de multiplicar las plazas de los juzgadores y sus colaboradores, y sobre la mejoría de sus honorarios. Siguiendo esta tradición, Miguel Ramos Arizpe sugirió la creación de plazas de promotor fiscal en el Distrito Federal, para auxiliar a los jueces. Aquí, una vez que la administración de justicia había pasado del gobierno del Estado de México al gobierno federal, ésta seguía estando en manos de los antiguos jueces de letras como primera instancia, en tanto que la Suprema Corte de Justicia continuaba como segunda y tercera instancias.

La Suprema Corte de Justicia había sido creada por leyes del Congreso de agosto 27, y diciembre 4 y 23 de 1824, pero fue puesta en movimiento gra-

² *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada al Soberano Congreso Mexicano*. Oficina de Alejandro Valdés. 1822. Signada por José Domínguez en marzo 6, México, 1822, pp. 4-10.

dualmente hasta febrero 14, marzo 12 y mayo 13 de 1825; en tanto que los tribunales y juzgados de circuito y de distrito fueron establecidos en mayo 20 de 1826. Se nombraron a los ocho magistrados de los tribunales de justicia de la Federación y quedaron establecidos los promotores fiscales para la justicia del Distrito y territorios federales.³ La Suprema Corte continuó organizándose en febrero 14 de 1826, estableciéndose al efecto tres salas.⁴

Una labor principal de la Secretaría de Justicia en 1827, consistió en cen-
sar y registrar en un expediente especial a los escribanos en el país, para
determinar con exactitud su número y definir sus atribuciones, con objeto de
fijar una mejor distribución según los requerimientos de la administración
de justicia.

Posteriormente, debido a la persistencia del problema de demasía de los tribunales y juzgados, la Secretaría de Justicia volvió a recomendar su reduc-
ción para con el ahorro mejorar los emolumentos de quienes laboraban en el Poder Judicial.⁵ Una solicitud similar se refirió a la necesidad de cualificar el perfil de conveniencia de los asociados del juez de circuito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que les dieron vida. También se destacó el problema de candidatos a ocupar plazas en las zonas más alejadas del Distrito Federal, por falta de abogados que aspiraran a los cargos. El país no contaba siquiera con un adecuado código de procedi-
mientos.

En 1834 la Suprema Corte de Justicia había rebasado las posibilidades de trabajo con la planta autorizada originalmente, que constaba de once ministros y un fiscal.⁶ Era menester una ampliación de su personal; pero, en tanto se nombraron suplentes para cubrir las faltas de los titulares, esto resultó negativo porque constitucionalmente se determinó la perpetuidad del cargo y su remoción sólo era posible conforme a derecho. En tal sentido, los suplentes fungían como meros comisionados y la Constitución prohibía que la ciudadanía fuera

³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 8 y 10 de enero de 1828.* México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1928. Signada por Miguel Ramos Arizpe en enero 1º de 1828. pp. 3-5.

⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 20 enero de 1829.* México, Imprenta del Águila. 1829. Signada por Juan José Espinosa de los Monteros en enero 13 de 1829, pp. 1-12.

⁵ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso el 12 y 20 de enero de 1832.* Imprenta del Águila. México, 1932. Signada por José Ignacio Espinosa en enero 11 de 1832, pp. 1-15.

⁶ *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, correspondiente al año de 1835.* Imprenta del Águila. México, 1835. Signada por Joaquín de Iturbide en enero 26 de 1835, pp. 2 y 17.

juzgada por este tipo de cuerpos. La base de los principios constitutivos de la buena organización judicial, se encuentra en la independencia moral de los magistrados y la garantía de inamovilidad de cargo, de modo que tales suplentes estaban fuera de estas condiciones básicas.

La organización del servicio de escribanía continuaba en el mayor desarreglo y la justicia no contaba con su adecuada colaboración. No era mejor la organización de los tribunales, reestructurados bajo el gobierno centrista, cuyos deberes con relación a los Departamentos había provocado confusión. Como la Constitución ni una ley superior había señalado las reglas generales para los tribunales, se hacía necesaria una reforma que diera pauta a su organización adecuada. Esta organización debía partir de las diferencias de territorio, extensión y población, que distinguían a las partes de la República.⁷ La situación de los jueces, sin embargo, era la más preocupante por la dilación permanente del cobro de sus sueldos, que había derivado en situaciones tan dramáticas que algunos de ellos estaban en la miseria. Bajo estas circunstancias, muchos de ellos fueron presas de la corrupción y el cohecho. Uno de los problemas era que los juzgadores seguían expensados por el gobierno y el resultado fue, como lo hace notar el Secretario de Justicia de entonces, que la "carrera judicial sea una carrera de tormentos y miserias".⁸ Una buena administración de sueldos para los servidores públicos de justicia era sin duda imperiosa, y así lo sugirió la Secretaría.

Uno de los arreglos más importantes realizado en 1861 entrañó la supresión de las costas judiciales, que consistían en el pago hecho por los litigantes de su peculio. Una mejor organización fue introducida a los juzgados para suprimir este inconveniente, dotándolos de una planta integrada por un escribiente, un ejecutor y un comisario, a la cual poco después se sumó un escribano de diligencias, en tanto que los juzgados más ocupados fueron apoyados con tres empleados más en calidad de auxiliares.⁹

Uno de los acomodos más notables y de mayor empuje innovativo, fue la prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran libremente la aboga-

⁷ *Memoria del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante las Cámaras del Congreso General en el año de 1845*. Imprenta del Águila. México. Signada por Mariano Rivera Palacio, en marzo de 1845 (no se especifica el día), pp. 5-25.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Memoria del Secretario de Justicia e Instrucción Pública, presentada ante el Congreso de la Unión en marzo de 1868*. Imprenta del Gobierno. México, 1868. Signada por Antonio Martínez de Castro en marzo 28 de 1868, pp. 5-24.

cía al mismo tiempo. Con esta medida, los promotores fiscales, abogados de pobres, asesores, árbitros y demás funcionarios judiciales, quedaron obligados a desempeñar exclusivamente sus empleos. Este fue un paso adelante en la profesionalización del servicio público judicial.

Medidas similares se extendieron al desempeño de la profesión de agente de negocios, que además de la honradez para ejercitar el cargo, se exigió la aptitud y la ilustración necesaria. La Secretaría de Justicia reglamentó la actividad de estos agentes y cuidó especialmente del debido desempeño de su profesión. El oficio de la notaría también fue reformado debido a que en los juzgados menores se hacía gran abuso de los litigantes y criminal granjería en su perjuicio, por medio de su distinción con respecto al cargo de actuario. La profesión de notario fue así retirada del aprendizaje autodidáctico y formada una verdadera carrera, extinguiéndose de paso ese lamentable legado colonial todavía vigente en 1868, que era la condición vendible de estos oficios. Además de que estos tratos mercantiles nunca dejaron recursos suficientes al Virreinato, provocaron males derivados para el interés público.

La situación del servicio público de justicia no varió mayormente en los años que siguieron, en lo tocante a la profesionalización de sus integrantes.

Efectos nocivos de la inexistencia de la carrera judicial

A mediados del siglo XX la justicia no era mejor que en la centuria precedente. Su administración estaba tan hondamente afectada por grandes problemas, que hicieron que Eugenio Ramos Bilderbeck se refiriera a ella como "inepta, estorbosa, lenta y no limpia".¹⁰ En primer lugar, el jurista destacó la insuficiencia del número de tribunales y la dificultad para crear otros, así como la falta de atribución de jurisdicciones en razón de materia y carencia, por cuanto a cuantías, de una adecuada distribución de competencias en asuntos del fuero común. Tampoco se contaba con locales, mobiliario y útiles convenientes, no había previsión de reformas oportunas en la legislación y existía la dificultad para obtener los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de las funciones judiciales.

¹⁰ Ramos Bilderbeck, Eugenio, "Por una Secretaría de Justicia". *El Foro*. Cuarta Época, núm. 32, enero-marzo, México, 1961. p. 37.

Sin embargo, la mayor parte de los problemas tenía una relación directa con la organización del servicio público de justicia, donde estaba ausente el conocimiento efectivo de los jueces sobre los asuntos sujetos a resolución, ellos mismos habían sido nombrados sin un espíritu de superación, y se hallaban insuficientemente retribuidos y sin la esperanza de aumento salarial. No existía firmeza en los puestos judiciales ni la carrera judicial y faltaba la protección de los juzgadores y sus familias en casos de riesgos. Tampoco había libertad en el movimiento del personal público judicial y se carecía de responsabilidades objetivas de los juzgadores.

Cruzada a favor del establecimiento de la carrera judicial

Uno de los aspectos que fueron principalmente destacados por los juristas, se refirió a la falta de espíritu de superación con que se realizaban los nombramientos judiciales. Dichas nominaciones no obedecían a principios, sino a la casuística, y eran efectuados bajo circunstancias y eventualidades, sin apego a requisitos formales. Tampoco se hacían investigaciones sobre los antecedentes profesionales de los candidatos. Un problema más era la exigua remuneración percibida por quienes impartían la justicia.

Virgilio Domínguez explicó los nocivos efectos de esta situación:

¿Quién es el responsable del actual estado de cosas, que la Revolución no ha podido remediar a pesar de todos sus esfuerzos? ¿El Ejecutivo Federal? ¿Los jueces? ¿Los abogados? El fenómeno es tan complejo que para determinar sus causas tenemos que examinar antes tanto los factores impersonales como los personales del problema.¹¹

Los factores impersonales son los siguientes: en primer lugar, el crecimiento demográfico y económico del país, que ha ocasionado un aumento extraordinario en el número de litigios, para el cual los actuales juzgados son insuficientes. En segundo término, la pobreza del presupuesto del Poder Judicial, que le impide crear nuevos tribunales y llevar a la judicatura a los mejores hombres, por lo exiguo de los sueldos que se pagan.

¹¹ Domínguez, Virgilio, "Examen de Posibles Objeciones Respecto a una Secretaría de Justicia". *El Foro*. Cuarta Época, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, p. 87-88. El énfasis es nuestro.

Los factores personales son los siguientes: el Ejecutivo Federal que no asigna a la administración de justicia un presupuesto suficiente para hacer frente a sus necesidades. Nuevamente el Ejecutivo, porque al hacer las designaciones de los altos funcionarios judiciales, los nombra en ocasiones por razones de carácter político o de amistad, ingresando de esta manera a la judicatura los elementos indeseables.

Tal era la situación general de la justicia en México, donde la inexistencia de la carrera judicial había obedecido a la falta de continuidad de la inamovilidad de los juegadores. Entre 1917 y 1961 había sido patente la falta de voluntad gubernamental para estabilizar laboralmente a los juegadores y sentar en pie firme a la carrera judicial. Ramos Bilderbeck describe esta patética situación:

La inamovilidad, que considerada como una protección para la independencia de criterio de nuestros juegadores, se estableció en la Constitución de 1917 respecto a ministros, magistrados y jueces federales y para magistrados y jueces de primera instancia del Distrito y de los territorios, para a la cesación de funcionarios temporalmente nombrados surtir efectos a partir de 1923, solo duró cinco años, porque, en 1928, a virtud de reformas constitucionales respecto al cambio en el sistema de nombramientos se permitió hacer nuevos, de funcionarios que serían también teóricamente inamovibles, aunque expuestos ya, en atención a una de esas reformas, a la posibilidad —que aún subsiste— de la privación de sus cargos por razón de mala conducta.¹²

Esta nueva inamovilidad concluyó en 1934, año en el que, por reformas también constitucionales que establecían como período de duración en sus funciones el de seis años para todos los funcionarios antes inamovibles, se hizo otro nombramiento.

Concluidos los seis años, en 1940 se hicieron los consecuentes nombramientos, para durar seis años en sus puestos los nombrados. No tenían estos cuatro años en dichos puestos, cuando, en 1944, otra vez, por nueva reforma constitucional también, que volvió a establecer la inamovilidad, se hizo otro nombramiento general de funcionarios, el que de hecho resultó ratificadorio en buena parte, especialmente en lo federal.

¹² Ramos Bilderbeck, "Por una Secretaría de Justicia", p. 43-52. El énfasis es nuestro.

Habían pasado sólo seis años de esta inamovilidad, cuando a principios de 1951, a virtud de otra fácil reforma constitucional, que sólo reconoce como inamovibles a los ministros de la Suprema Corte, estableció como requisito de inamovilidad para los magistrados de circuito y jueces de distrito la de ser reelectos a los cuatro años de su nombramiento, y fijó como término de duración en sus funciones para los magistrados y jueces del fuero común el de seis años. Se hicieron nuevos nombramientos de todos los funcionarios cuyos cargos fueron afectados.

Hecha esta síntesis de las durabilidades en los cargos judiciales de 1917 a la fecha, se evidencia que durante cuarenta y cuatro años, a iniciativas todas presidenciales, hemos hecho sólo una serie de ensayos y experimentaciones al respecto de los cuales seguramente aún no hemos salido—, y esto sólo por la falta de un cuidadoso estudio sobre el particular y de un trazo firme de la ruta por seguir, los cuales sin la debida colaboración o ayudantía y, por si solo, no puede hacer el Presidente de la República, todo con grave daño para la justicia misma, por cuanto al cambio de sistemas al respecto no sólo desilusiona y aún desprestigia a nuestros juzgadores, sino les distrae buena parte de su atención, por indiferentes que al respecto quieran ser.

Aparte de la inestabilidad en los puestos judiciales, existe la carencia de un sistema efectivo de ascensos. Aunque algo hay en lo federal, que no es lo efectivo que pudiera ser, no existe de hecho instituida para ambos fueros carrera judicial alguna mediante la cual pueda fundamentalmente esperarse un ascenso, no sólo en reconocimiento de méritos destacados sino en beneficio mismo de la justicia, y siguiéndose para ello cualesquier escalafones convenientes y aun la práctica de oposiciones para casos de competencia, todo en aprovechamiento de las mejores vocaciones y con la posibilidad de poder formarse así los mejores jueces.

El Estatuto Jurídico, ya incorporado hoy a la Constitución, asegura los derechos de los trabajadores del ramo judicial; pero por falta de toda fijación de las obligaciones correspondientes, obstaculiza de hecho a nuestros juzgadores para la buena selección y para remociones muchas veces convenientes, disminuyendo así, en buena parte, su responsabilidad.

Un aspecto descuidado referente a la carrera judicial, era la formación profesional de los juzgadores. Según el Colegio de Abogados, la Secretaría de

Justicia podría ser un apoyo de gran valor para el fortalecimiento de la abogacía en México, tanto en lo referente al ejercicio profesional, como a la formación académica de los hombres de leyes. Desempeñando este papel, cuidaría de la Biblioteca de ciencias sociales, y particularmente el acervo especializado en derecho, y llevaría la estadística judicial y técnico-jurídico en general. Impulsaría la educación jurídica ciudadana, burocrática y profesional, con el objeto de formar un amplio espíritu jurídico en los habitantes del país y promover o proponer cuanto sea conducente a ese fin, llevaría registro de escuelas profesionales de Derecho con datos concernientes a los estudios que en ellas se llevan, y la estadística de población de peritos en la Ciencia del Derecho y un control de datos salientes sobre ellos.¹³

Hacia los años sesenta se pensaba que esa institución de la administración pública podría propiciar el buen ejercicio profesional de los peritos en la ciencia del derecho, así como impulsar la constitución de asociaciones y de agrupaciones profesionales que tiendan a la superación en el ejercicio profesional de los citados peritos, y fomentar el establecimiento de institutos, laboratorios y organizaciones publicitarias y de cualquiera otra índole, que tiendan al impulso del derecho. La Secretaría de Justicia podría registrar los títulos cuando la ley los exigiera, de los candidatos a funcionarios o empleados judiciales, del Ministerio Público y de las procuradurías y defensorías de oficio que deban designar el Presidente de la República u otras autoridades. Finalmente, estaría a cargo de fomentar congresos, conferencias y concursos jurídicos, así como relaciones nacionales e internacionales con toda clase de asociaciones o de agrupaciones, con referencia a la ciencia del derecho.

Virgilio Domínguez consideraba que la instauración de la Secretaría de Justicia procuraría el establecimiento de la carrera judicial, promoviendo la iniciativa legal correspondiente, y propondría una ley de jubilaciones y otros riesgos para el personal de la administración de justicia.¹⁴ La base de esta medida, sin embargo, sería establecer en definitiva la inamovilidad judicial:

La libertad e independencia de los jueces está protegida con la inamovilidad en el cargo, que concedida con respecto al Poder Judicial de la Federación, debe extenderse a todos los demás jueces. Es la inamovilidad en el cargo (...) la mejor garantía de la independencia de éstos frente

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Domínguez, *op. cit.*

al Poder Ejecutivo. Los abogados debemos luchar empeñosamente para que se extienda a los casos que no comprende aún.

El Art. 89 fracciones XVII y XVIII constitucional concede al Presidente de la República el derecho de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aún cuando la mayor parte de las veces se ha nombrado a personas honorables y competentes, en algunas ocasiones por razones de carácter político o de amistad, se ha designado a personas sin estas cualidades, las que han causado un gran daño al prestigio de la justicia.

El Art. 111 constitucional concede al Presidente de la República el derecho de pedir al Congreso de la Unión la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales que dicho precepto enumera (ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior y jueces del orden común). Salvo en muy pocos casos, el señor Presidente de la República no ha hecho uso de dicha facultad, no obstante que algunos funcionarios judiciales ameritan la aplicación de la sanción.

Es cierto que la gran mayoría de los jueces son personas honorables y competentes. Pero desgraciadamente existe una minoría de malos jueces, repartida en todas las jerarquías de la judicatura, que debió haber sido removida hace muchos años. Como no se ha hecho esto, dichos funcionarios judiciales se han convertido en eternos, sin que exista la mejor esperanza de que se les separe. La inamovilidad debe ir acompañada de la responsabilidad y nunca equipararse a la impunidad.

Mientras la inamovilidad es una bendición en un buen juez, porque le garantiza la estabilidad en su puesto y la independencia de su criterio, es una maldición en un mal juez, porque le concede una patente de corso para cometer desacatos impunemente, hasta la edad límite de 70 años. Si a un mal juez no se le remueve, sino se le deja indefinidamente en su puesto, la inamovilidad se convierte en una calamidad pública. Mientras que tratándose de un alto funcionario del Ejecutivo que fuera indeseable, el pueblo se consuela pensando que desempeñará su encargo sólo seis años; tratándose de un mal funcionario judicial inamovible.

La estabilidad judicial sin responsabilidad de cargo, sin un sistema promocional, en fin, sin carrera judicial, puede convertirse en un gran mal para la administración de justicia.

Otros juristas no eran coincidentes con Ramos Bilderbeck y Virgilio Domínguez, con respecto a que debería existir una asociación genética entre el establecimiento de la carrera judicial y la Secretaría de Justicia. Ante los argumentos que sustentaban la conveniencia pública de una Secretaría de Justicia, existieron proposiciones discrepantes como la de Francisco Javier Gaxiola que, renuente a aceptar el establecimiento de esa dependencia de la administración pública, optaba solamente por la creación de la carrera judicial. He aquí sus palabras:

Nuestro esfuerzo tiende a realizar una necesidad nacional crónicamente insatisfecha: la de una recta y expedita administración de justicia; yo creo que tenemos los medios adecuados para realizarla si operan en la práctica nuestros sistemas a base de controles constitucionales automáticos. ¿Cuáles son ellos?

1º La inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que les da una garantía de independencia tan indispensable en un régimen como el nuestro 'donde el Poder Judicial Federal es competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución'.¹⁵

A este respecto, convendría propugnar:

- a) *El restablecimiento del principio de la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, derogada en el año 1951 y la de los magistrados de circuito y jueces de distrito, tal como la establecía el artículo 99 de la Constitución.*
- b) *El establecimiento de la carrera judicial.*

2º Condición del funcionamiento normal de la inamovilidad, es el acierto en la designación de los funcionarios judiciales. El sistema vigente puede dar los resultados que se buscan:

¹⁵ Gaxiola, Francisco Javier, "Sobre la Creación de una Secretaría de Justicia". *El Foro. Cuarta Época*, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, pp. 76-77.

- a) *Si el Presidente de la República, antes de hacer los nombramientos, oye obligatoriamente la opinión fundada de los Colegios de Abogados respecto a la capacidad e idoneidad de los propuestos.*
- b) *Si el Senado y la Cámara de Diputados dentro de sus respectivas competencias constitucionales, no se limitan a ratificar dócilmente los nombramientos hechos por el Ejecutivo, sino que reivindicando el ejercicio de su facultad constitucional y cuando proceda, niegan la ratificación.*
- c) *Si además del ejercicio prudente y no arbitrario de la facultad que al Presidente de la República concede el artículo 111 Constitucional; de la aplicación de la Ley de Responsabilidades y de los procedimientos represivos contra los funcionarios que delincan, se establecen procedimientos preventivos que garanticen la fe, la confianza en la seguridad y pureza de la función que es lo que más falta hace.*

3º La designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito por la Suprema Corte de Justicia y de los jueces del fuero común por el Tribunal Superior de Justicia, oyendo —insisto— la opinión fundada de los Colegios de Abogados, y sin presiones políticas, será garantía de independencia.

“4º Si de acuerdo con la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones y tal como lo ha propuesto el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados, la Secretaría de Educación Pública expida el reglamento que delimite el campo del ejercicio profesional del abogado y elimine la intervención de intermediarios carentes de conocimientos y de responsabilidad.

Con o sin la Secretaría de Justicia, muchos abogados pugnaban por que debería ser establecida la carrera judicial pues, sin duda, la estabilidad de cargo no solamente era insuficiente, sino hasta riesgosa.

Antecedentes jurídicos de la carrera judicial: 1917-1994

En el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917, se dispuso que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia, que permanecerían cuatro años en el cargo y no serían removidos sino a través de juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo. Derivadamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de noviembre de 1917 se estableció que tales nombramientos se harían por el

Pleno con mayoría absoluta de votos y que, igualmente, el Pleno podrá cambiar las adscripciones pero sin rebajar el sueldo o la categoría.¹⁶ Posteriormente, en agosto 20 de 1928 se reformó el párrafo primero del citado artículo 97 constitucional para suprimir del texto original con respecto al tiempo de permanencia y la garantía de estabilidad en el cargo de los jueces y magistrados. “Dicha reforma concedió al Presidente de la República la facultad de pedir al Congreso la destitución, por mala conducta, de ministros, magistrados y jueces”.¹⁷

Las reformas constitucionales de 1928 provocaron la alteración de la administración de justicia y, como resultado, la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de diciembre 11 de 1928.¹⁸ En esta disposición se ratificaron las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para nombrar a magistrados y jueces, conocer de sus renuncias, suspenderlos y consignarlos al Ministerio Público por la comisión de delitos oficiales; y readscribirlos sin reducción del sueldo o categoría. Hay que destacar que se estableció la inamovilidad de los magistrados y jueces que fueron ratificados o nombrados con fundamento en la reforma constitucional referida; por consiguiente, la separación de esos servidores públicos de justicia sólo era posible atendiendo lo establecido por el artículo 111 constitucional.¹⁹

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1934 ratificó los supuestos de la Ley de 1928: los jueces y magistrados fueron designados por períodos indefinidos y su remoción sólo podría ocurrir según lo dispuesto por el referido artículo 111 de la Constitución. En esta disposición, además, se estableció el sistema escalafonario primigenio en la administración de justicia para cubrir las vacantes de los jueces y los magistrados con base en el sistema de méritos. Al respecto, las vacantes serían cubiertas atendiendo la capacidad y aptitud del candidato, así como la relevancia de los servicios de interés general que desempeñara y la conducta observada en el ejercicio del cargo. Paralelamente se dispuso que, en caso de igualdad de circunstancias, se aquilataría especialmente el tipo de servicios prestados a la nación.²⁰ Complementariamente se

¹⁶ “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de noviembre 2 de 1917. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes. 1917.

¹⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*. México, 1996, p. 46-49.

¹⁸ “Ley Orgánica del Poder Judicial”, de diciembre 11 de 1928. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sección de Compilación de Leyes. 1928.

¹⁹ Cossío, *op. cit.*, pp. 47-48.

²⁰ *Ibid*, pp. 49-50.

instituyó la titularidad de cargo, que a partir de octubre 1º de 1934 disfrutarían tanto los jueces y como los magistrados. La titularidad estaría vigente en juzgados o tribunales específicos. No permaneció mucho tiempo esta trascendental medida, pues en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1936, suprimió la estabilidad de cargo de jueces y magistrados, disponiendo una permanencia de seis años, período en el cual sólo podrían ser removidos en términos del artículo 111 constitucional; sin embargo, se conservó el sistema escalafonario para cubrir las vacantes de jueces y magistrados.

La situación se conservó igual hasta mediados de los años ochenta, cuando en enero 10 de 1986 se estableció que las vacantes de magistrados y jueces fueran asignadas con base en la capacidad y aptitud, y que se otorgaron a los jueces de distrito reelectos para cubrir las vacantes de magistrados. Igualmente se dispuso que sólo en casos excepcionales, se podrían designar personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, pero como en el caso anterior se evaluarían antecedentes, capacidad, honorabilidad y competencia. Al año siguiente fue reformado el artículo 97 constitucional, con fecha agosto 10 1987. Se restableció el ejercicio de seis años de duración en el cargo para los magistrados y jueces, pero se conservaron los mecanismos de inamovilidad y procedimientos de remoción ya conocidos.

Un jurista comentó lo siguiente: "si las descripciones anteriores representan de manera cercana lo acontecido en la Suprema Corte de Justicia en los años en cuestión, cabe resaltar que tal práctica presentaba ventajas e inconvenientes. Dentro de los primeros cabe destacar, ante todo, que el aprendizaje se diera de manera personalizada a partir de las enseñanzas de un ministro, bajo la vigilancia permanente de los integrantes del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte. Dentro de las desventajas debemos identificar el hecho de que los conocimientos y las experiencias adquiridas por las personas que luego habrían de fungir como jueces y, a la postre como magistrados, tendían a repetir los conocimientos y experiencias de hombres de generaciones anteriores o con determinados intereses, lo cual hacía poco probable la renovación de ideas o criterios dentro del mismo Poder Judicial de la Federación".²¹

El período 1917-1986 significó una época de experiencias inconclusas, las cuales vinieron a refrendar la necesidad de arribar a un estadio permanente y definitivo por cuanto al establecimiento de la carrera judicial.

²¹ *Ibid*, pp. 60-61.

El imperativo de la profesionalización judicial

Pasaron los años y como en lo tocante a la carrera administrativa, en México no se estableció la carrera judicial. A mediados de los años 80 se mantenía fija la “ilusión” de que las controversias judiciales —particularmente las de carácter penal—, podían ser atendidas por ciudadanos comunes, pero con la orientación de jueces formados profesionalmente. Héctor Fix-Zamudio explicó que la confianza en los jurados aún subsiste, pero que hay una tendencia a su eliminación gradual.²² Hoy en día, se advierte la tecnificación de los litigios jurídicos y la especialización de tribunales cada vez más numerosos, junto con tribunales los existentes de carácter civil y penal, así como aquellos dedicados a asuntos administrativos, laborales y agrarios. En estos últimos se ha hecho imperativo el conocimientos técnico de los juzgadores que se desempeñan en ellos.

La transformación del campo de desempeño de los juzgadores, demandó que su formación se fuera haciendo más profunda y especializada. Esto explica por qué los aspirantes a la administración de justicia requieren de conocimientos técnicos desarrollados con posterioridad a los estudios de licenciatura, pues es necesaria mayor eficacia para resolver los complejos conflictos jurídicos actuales.

La tradición románica ha dado frutos en Francia y España, donde se han establecido especializaciones de posgrado y escuelas judiciales de complementación y aplicación, cuyos cursos son obligatorios para los candidatos a la judicatura y al Ministerio Público. Hay que destacar el establecimiento del Instituto Japonés de Estudios Jurídicos, un plantel selectivo al que se ingresa a través de exámenes muy rigurosos. Sus cursantes son los egresados de las universidades que aspiren a ejercer las profesiones jurídicas o ingresar a la administración de justicia.²³

Fix-Zamudio explicó en 1985, que “en nuestro país, como ocurre generalmente en Latinoamérica, es suficiente el título de Licenciado en Derecho para ingresar en cualquier cargo judicial, y sólo de manera específica se exige, en ciertos casos, determinado tiempo de ejercicio profesional y cierto grado de

²² Fix-Zamudio, Héctor, “La Administración de Justicia”. Bustamante E. Jorge et al. *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1985, pp. 150-151.

²³ *Ibid*, p. 151.

especialización que no requiere de comprobación alguna; por lo que la preparación de nuestros jueces recae exclusivamente en las escuelas y facultades de derecho, muy pocas de las cuales tienen estudios de posgrado, y ninguna de ellas cursos de especialización profesional, ya que los que se conocen con esta denominación se confunden con los de maestría, de origen angloamericano".²⁴ Esta situación de estancamiento en la formación judicial, distingue a nuestro país de naciones cuyas instituciones encabezan el desarrollo de la cultura jurídica, tales como el Consejo de Estado francés, la Corte Suprema de los Estados Unidos, y las recientes cortes constitucionales de Italia, Austria y Alemania.

México también se rezagó en cuanto al establecimiento de una escuela judicial dependiente de Poder Judicial, o como en España subordinada al Ministerio de Justicia. Fue hasta diciembre de 1977 que se creó el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia, gracias a una reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Su objeto fue preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación. Pero no entró en operación inmediatamente, comenzó a funcionar en el segundo semestre de 1978, y a través del Instituto se intentó paliar la carencia de formación adecuada de muchos de los aspirantes a ocupar los cargos en la administración de justicia federal.

Sin embargo, tal como lo explica el distinguido jurista antes citado, "(...) la labor que debe desarrollarse debe ser mucho más amplia y, en realidad, es preciso adoptar un plan nacional de preparación profesional, con el objeto de establecer las bases de una preparación técnica especializada para los egresados de la licenciatura en nuestras escuelas y facultades de derecho, en forma paralela a lo que se ha hecho con los internados médicos en las instituciones hospitalarias del país; plan que debe preocupar particularmente de los aspirantes a la judicatura y al Ministerio Público, en cuya preparación deben participar, en colaboración estrecha, tanto las propias escuelas y facultades como los tribunales superiores de todo el país, procurándose también una desconcentración del Instituto Federal de Especialización Jurídica antes mencionado".²⁵

Paralelamente, en México era necesario que se definiera un sistema de selección para los candidatos a los cargos judiciales y que estableciera programas de formación que sirvieran para elegir a los aspirantes más idóneos, tal

²⁴ *Ibid*, pp. 151-152.

²⁵ *Ibid*, p. 152.

como ocurre en España y Francia con los egresados de las escuelas judiciales de ambos países.

En suma, junto al establecimiento de sistemas de selección de los jueces federales y de las entidades federativas se debían instituir programas de formación de los aspirantes a la judicatura y escuelas judiciales donde egresen los candidatos mejor preparados. Sin embargo, también era necesario que esos egresados fueran seleccionados por medio de exámenes competitivos. El objeto de estos afanes no era otro que la creación de la carrera judicial, la cual, a pesar de los argumentos vertidos a su favor de antiguo, a mediados de los ochenta no había prosperado. En el nivel federal, ni en las entidades federativas, se había establecido al menos la inamovilidad, sin la cual no es posible la carrera judicial. En la esfera federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial solamente contemplaba un mero escalafón.²⁶

Distinguidos juristas, desde los años sesenta habían propuesto que se restableciera a la Secretaría de Justicia para que, entre otros deberes, administrara y desarrollara a la carrera judicial. Héctor Fix-Zamudio sugirió más de dos décadas después la necesidad de constituir un organismo técnico que vigilara la carrera judicial, interviniendo en la selección y nombramiento de los candidatos a ingresar a la misma, así como en la promoción y disciplina de sus miembros: se trataba de un ente cuya visión del conspicuo académico se constituyó en el actual Consejo de la Judicatura Federal a cargo del cual se encuentra la carrera judicial.

Establecimiento de la carrera judicial

Después de un esfuerzo continuo en la cátedra, el cubículo, los seminarios, los congresos, los artículos y los libros; y luego de casi 80 años de perseverancia, fue establecida la carrera judicial en México.

La *Exposición de Motivos* de la reforma judicial presentada por el Presidente de la República en diciembre de 1994, tomó en cuenta la prolongada atmósfera antes relatada. Por principio, en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, en la *Iniciativa* de reforma se propuso que sus atribuciones administrativas fueran asignadas a un órgano de nueva creación: el Consejo de la Judicatura Federal, que sería integrado por personas designa-

²⁶ *Ibid*, p. 154.

das por los tres Poderes de la Unión.²⁷ El Consejo sería el responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidar que se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial para garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa también propuso un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de los ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Se sugirió también la modificación del régimen de ingreso a la Suprema Corte a través del establecimiento de requisitos e impedimentos más exigentes, que garantizaran que los candidatos contaran con la suficiente calidad profesional y vocación judicial para el desempeño de sus deberes. Con la finalidad de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualizara periódicamente, se estableció que los ministros que la integran ocuparan el cargo por un período determinado y que su sustitución se llevara a cabo escalonadamente. Debido a la duración temporal del cargo, se instituyó el derecho de los ministros a un haber por retiro, toda vez que de tal modo garantizaba que la función jurisdiccional se ejerciera con independencia.

Para sustraer a la administración de justicia de las influencias de carácter político, en la *Iniciativa presidencial* se propusieron nuevos requisitos para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de tal modo fortalecer su independencia. Con base en la reformas judicial, el Presidente de la República dejó de nombrar a las personas que en seis meses precedentes hubieran ocupado cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. “Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial”.²⁸ Del mismo modo, se planteó que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, el ocupante fuera impedido para desempeñarse en los cargos referidos, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Inclusive este impedimento se aplicaría si los servidores públicos gozaran de licencia para separarse de su cargo.

²⁷ “Exposición de Motivos”, *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y Administración de Justicia*, de diciembre 5 de 1994. pp. I-VIII.

²⁸ *Ibid*, p. VII.

La carrera judicial se benefició con un conjunto de requisitos de ingreso, tales como la extensión de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado y la supresión de la edad máxima de ingreso. “Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo (...).”²⁹

Con base en esta *Iniciativa*, la Constitución fue reformada a finales de diciembre del año referido.³⁰ Entre otros, los artículos que principalmente recogieron la reforma con respecto a la carrera judicial, fueron el 97, 100 y el 122, que a la letra señalan lo siguiente:

“97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Duraran seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley;

Artículo 100. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

“*La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.*³¹

“Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

“Art. 122 [VII] La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo

²⁹ *Ibid.*

³⁰ “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CDXCV, no. 22, diciembre 31 México, de 1994.

³¹ El énfasis es nuestro.

del Consejo de la JUDICATURA del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan el Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.

“El Consejo intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial”.

La Constitución previno que una Ley organizaría a la carrera judicial: ella es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de mayo 26 de 1995.

Organización de la carrera judicial

Méjico se hizo eco de la tradición románica por cuanto a la creación de la carrera judicial. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mediados de 1995, estableció que *“el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere al presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.”*³²

Tal como ocurre en el servicio exterior y el servicio profesional electoral, en la carrera judicial el ingreso se restringe a quienes realizan las actividades funcionales, no las de carácter institucional. Solamente ingresan quienes se desempeñarán como *servidores públicos de carácter jurisdiccional*, no aquellos que se dediquen a la administración interna de la judicatura.

La carrera judicial está configurada con base en categorías, que son las siguientes:

Magistrado de Circuito

Juez de Distrito

Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia

Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia

Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro

Secretario de Acuerdos de Sala

³² La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo 26 de 1994”, artículo 105 . Apéndice de la obra de Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial*, pp. 111-132.

Subsecretario de Acuerdos de Sala
Secretario de Tribunal de Circuito
Secretario de Juzgado de Distrito
Actuario del Poder Judicial de la Federación.

Ingreso y promoción

Los candidatos a la carrera judicial, para ocupar la plaza de magistrado de circuito, deben ser ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos, mayores de treinta y cinco años y gozar de buena reputación, así como no haber sido condenados por un delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Con respecto a las prendas intelectuales, los aspirantes deberán detentar el título de Licenciado en Derecho que haya sido expedido legalmente y tener una práctica profesional de cuando menos cinco años, así como otros requisitos previstos con respecto de la carrera judicial en la citada disposición.

Los magistrados de circuito se desempeñarán por un máximo seis años en una etapa inicial, luego de la cual si fueren ratificados, adquirirán la titularidad y perpetuidad de cargo. Sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala la Ley referida, o por retiro forzoso cuando cumplan setenta y cinco años de edad. Por su parte, para ingresar en el cargo de Secretario del tribunal de circuito se debe tener experiencia profesional de cuando menos tres años y satisfacer los demás requisitos exigidos para ser magistrado, excepto el referente a la edad mínima. Los pretendientes a fungir como actuarios deben contar con cualidades iguales a las exigidas a los magistrados de circuito. Finalmente, los secretarios y actuarios de los tribunales de circuito, son nombrados con base en las disposiciones que son aplicables en materia de carrera judicial.

La designación de Juez de Distrito requiere cualidades similares a las exigidas a los magistrados de circuito, e igualmente permanecen por seis años en el cargo y son ratificados en condiciones iguales salvo la edad, que se extiende a setenta y cinco años. A los secretarios de juzgado se les exige una experiencia profesional de cuando menos tres años y satisfacer los mismos requisitos que para ser juez, excepto el de la edad señalada. A los actuarios se solicitan requisitos similares a su colegas de los circuitos, igual que a los secretarios y actuarios de los juzgados de distrito con relación a sus colegas.

José Ramón Cossío Díaz ha llamado la atención acerca de estrechez de las promociones a que aspiran los jueces y los magistrados. Por un lado, los jueces

pueden ser promovidos verticalmente al cargo de magistrados, y por el otro, horizontalmente readscritos a una nueva plaza o a una distinta materia. Los magistrados, por su parte, únicamente tienen la posibilidad de promoción horizontal.³³ Hay mucha verdad en esta apreciación, pues a simple vista es observable una escala funcional judicial muy corta, sobre todo si se compara con aquellas otras existentes en la carrera administrativa y en el servicio exterior. Además, la vida profesional del juzgador está restringida a la carrera judicial como un imperativo de su independencia y por motivo de la división de poderes. Su hermano de carrera, el diplomático, en contraste, puede ascender más escaños, convertirse en cónsul, ingresar a la rama técnico-administrativa, enrolarse en las filas de la administración interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, promoverse hacia un organismo internacional o trasladarse a una dependencia de la administración pública.

También Cossío Díaz objeta que dentro de los elementos exigidos para valorar la readscripción se considera más el desempeño del funcionario en el cargo actual, no en aquél que habrá de desempeñarse.³⁴ Cree que en la mayor parte de los casos esta cuestión no es determinante porque se trata de personas que sólo cambiarán de competencia territorial, pero que puede ocurrir que la readscripción implique cambio de competencia material. Por consiguiente, es necesario valorar las capacidades del desempeño en futuro y que la Ley Orgánica del Poder Judicial no regula directamente.

La carrera judicial, como otras carreras públicas, encierra una disyuntiva altamente compleja: la tensión alícuota entre la estabilidad de cargo y la capacidad de despido. Esta tensión, en lo tocante a la carrera judicial, se intenta resolver a través del nombramiento inicial del juez y el magistrado por seis años, al término de los cuales los servidores públicos de justicia ratificados se hacen inamovibles. Se trata de un período probatorio, de una experiencia preliminar, que debe alimentar una designación definitiva y evitar un equívoco que se habrá reparar. En caso de ratificación se está asegurando que la designación está probada en un proceso de trabajo evaluado permanentemente; en caso de no-ratificación, se está asegurando que el candidato defenestrado no es conveniente, pero no se dice en qué grado. Cossío Díaz juzga muy importante que se defina, pues no lo está, el destino de quienes no fueron ratificados.³⁵

³³ Cossío Diaz, *op. cit.*, p. 98.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p. 99.

Es de suponerse que la segunda opción estaría descartada de entrada merced al rigor de los exámenes de ingreso y los estímulos vertidos para conseguir un rendimiento superior en el sexenio señalado. Se trata de en período probatorio dentro de la carrera que está configurado y nutrido como un proceso de formación.

Concurso interno de oposición y oposición libre

El concurso interno de oposición y la oposición libre, sirven como vías para el ingreso y promoción en la categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito. Por consiguiente, para acceder a ambas categorías es menester sustentar un examen de aptitud, para el cual el Consejo de la Judicatura Federal fue facultado para obtener y verificar la información que aporten los aspirantes. Los nombramientos se hacen a través de ambas vías, de acuerdo a una proporción fijada el Pleno del Consejo.

Sin embargo, los concursos internos de oposición para la plaza de Magistrado de Circuito tienen un carácter reservado. Solamente pueden participar los jueces de Distrito. Ocurre igual en los concursos para la plaza de Juez de Distrito, pues únicamente se podrán presentar quienes hayan ingresado en las categorías que integran a la carrera judicial.

La celebración y organización de los exámenes de aptitud para las categorías que integran a la carrera judicial está a cargo del Instituto de la Judicatura, con base en los lineamientos establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Los dos tipos de concursos están sujetos a las mismas reglas. Los referentes a las plazas de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito dan principio a través de una convocatoria pública. La primera prueba consta de la solución de un cuestionario sobre las materias inherentes a la plaza del concurso, que una vez transcurrido sólo viabiliza el avance a cinco aspirantes por plaza, del total que participaron. Entonces se realiza un examen oral público ante un jurado integrado *ex profeso*. La evaluación comprenderá también los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura, antigüedad laboral en el Poder Judicial de la Federación, desempeño, grado académico y programas de actualización y especialización acreditados en términos del reglamento establecido por el Consejo de la Judicatura Federal. En caso de que ninguno de los sustentantes logre el puntaje mínimo que se ha exigido, el concurso se declarará desierto.

El sistema de méritos impuesto para ingreso y promoción de la carrera judicial, también se aplica en los casos que para la primera adscripción de

magistrados de circuito o jueces de distrito existan varias plazas vacantes. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal evalúa los siguientes elementos: calificación obtenida en el concurso de oposición; cursos realizado en el Instituto de la Judicatura; antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o experiencia profesional; desempeño en el Poder Judicial de la Federación, en su caso; grado académico, y cursos de actualización y especialización debidamente acreditados. También en el caso de cambio de adscripción de los magistrados de circuito y jueces de distrito, se consideran los mismos méritos, además de los resultados de las visitas de inspección, y la disciplina y desarrollo profesional.

Hay que recordar que los magistrados de circuito o jueces de distrito ingresan a la carrera judicial de manera temporal por seis años y que deben ser ratificados o rectificados en el cargo según el nivel de desempeño. Esta disposición que ostenta rango constitucional, es aplicada por el Consejo de la Judicatura Federal tomando como base los siguientes elementos: desempeño en el ejercicio de su función; resultados de las visitas de inspección; grado académico y los cursos de actualización y especialización acreditados; no tener sanciones por faltas graves por motivo de una queja de carácter administrativo; además de otras que se requieran al respecto.

Responsabilidad y despido

Hemos dicho reiteradamente que una de las ventajas sociales que ofrece al ciudadano una carrera pública, es que facilita un desempeño responsable del servidor público, la evaluación de rendimiento y el castigo a que se puede hacer acreedor. En la carrera judicial, quizá más que ninguna otra carrera pública, esto es fundamental.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sólo pueden ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina la Constitución (título IV y artículo 101), además que serán objeto de sanciones referentes a la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las señaladas por la comisión de delitos contra la administración de justicia.

Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el título VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refieren a

apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; sanción económica; suspensión; destitución del puesto; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Otra ventaja de la carrera judicial, en este caso para quien la ejercita, es que no puede ser despedido arbitrariamente. Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, tal como lo sabemos, a menos que se refieran al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito. Estas sí pueden ser impugnadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a través del recurso de revisión administrativa. Este tiene como único objeto, que dicho Pleno determine si el Consejo de la Judicatura Federal nombró, adscribió, readscribió o removió a un magistrado de circuito o juez de distrito con apego a los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o bien, en los reglamentos interiores y los acuerdos expedidos por el propio Consejo.

El recurso de revisión administrativa se puede interponer cuando se trate de las resoluciones sobre nombramiento o adscripción derivados de un examen de oposición; resoluciones de remoción por el juez o magistrado afectado por la misma; y resoluciones de cambio de adscripción por el servidor público judicial que haya solicitado el cambio de adscripción y se le niegue.

Así como se han establecido medios de sanción, también hay otros de premiación. El Consejo de la Judicatura Federal estableció un sistema de estímulos económicos y considera el desempeño en el ejercicio de su función, los cursos realizados dentro del Instituto de la Judicatura, antigüedad, grado académico y arraigo. De manera adicional, cuando de trata de magistrados de circuito y jueces de Distrito, el Consejo está facultado para autorizar años sábaticos, cuando el interesado presente un proyecto de trabajo que se juzgue que redunde positivamente en su formación académica y profesional; y que sea de interés para el Poder Judicial de la Federación. Dicho Consejo también puede otorgar becas para estudios e investigación en el extranjero.

Formación y perfeccionamiento

Como ocurre en los países que tienen carrera judicial, en México fue establecida una escuela para la formación de los servidores públicos de justicia. Se trata del Instituto de la Judicatura, el órgano auxiliar del Consejo de la

Judicatura Federal establecido para realizar actividades de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores del Poder Judicial de la Federación, así como de aspirantes a ingresar al mismo. Es, por consiguiente, un plantel de formación y perfeccionamiento. El Instituto de la Judicatura está facultado para establecer sedes regionales, y apoyar los programas académicos y los cursos que imparten los poderes judiciales locales, así como establecer lazos de colaboración con las universidades mexicanas con el fin de que lo auxilien en sus tareas docentes.

Una de las tareas centrales del Instituto de la Judicatura, es la realización de cursos de preparación para los exámenes de las distintas categorías de la carrera judicial.

El Instituto cuenta con un Comité Académico que preside su director. Está integrado por ocho miembros que son designados por el Consejo de la Judicatura Federal y se desempeñan en un período de actividades de entre dos y cuatro años. El Consejo está integrado por personas con experiencia profesional o académica muy acreditada. Su función es formular los programas de investigación, formación y capacitación de los alumnos, así como los mecanismos de evaluación y rendimiento de los mismos. Igualmente, prepara los proyectos de reglamento del Instituto y participa en los exámenes de oposición antes mencionados.

Sus programas de enseñanza se dirigen a servidores públicos de justicia activos o pretendientes a serlo, con la finalidad de fortalecer los conocimientos y las habilidades que son necesarios para desempeñarse con eficiencia en la función judicial. El Instituto, como plantel de complementación y aplicación, está dedicado principalmente a desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que integran los procedimientos y asuntos propios del Poder Judicial de la Federación; y perfecciona las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales. Igualmente, está dedicado a reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia. Su carácter aplicado es nítidamente visible cuando proporciona y desarrolla técnicas de análisis, argumentación e interpretación para valorar las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular las actuaciones y resoluciones judiciales.

El Instituto es un centro de divulgación e intercambio académico, pues difunde las técnicas de organización en la función jurisdiccional, y promueve colaboraciones con instituciones de educación superior. Asimismo, esta escue-

la judicial realiza la importante labor de desarrollar la vocación de servicio, e inspirar los valores y principios éticos que son inherentes a la función judicial.

Finalmente, con el objeto de extender sus actividades, cuenta con un área de investigación donde se realizan los estudios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

Cossío Díaz llama la atención acerca de que a pesar de la importancia del Instituto, la no obligatoriedad de sus cursos, sino un mero criterio para mejoría de ingresos, adscripciones o readscripciones, o eventualmente la ratificación en el cargo, limita sus alcances.³⁶ Hay que recordar que las escuelas judiciales, como los planteles administrativos y diplomáticos, constituyen una parte del sistema de ingreso y selección, amén de fungir como centros de formación de los novicios y de perfeccionamiento de los veteranos. Igualmente, el citado jurista menciona que tampoco se obliga a realizar cursos fuera del Instituto, aún cuando serán tomados en cuenta para efectos de los ingresos, adscripción, readscripción y ratificación.

En opinión de Héctor Fix-Fierro, la creación de la carrera judicial trajo consigo el valor superior de las aptitudes del servidor público de justicia, ante sus actitudes, que habían sido prevalecientes hasta 1994. La carrera judicial trajo consigo rigor de los procedimientos de selección, la certeza de los criterios de la estabilidad en la función, y la capacitación y la actualización permanentes. Igualmente, produjo una evaluación del desempeño profesional y las cualidades personales de los miembros de la judicatura, así como el sistema de estímulos.³⁷ La carrera judicial también benefició a la asociación profesional de jueces y magistrados, y la realización de reuniones que estrechen las relaciones de los miembros de la judicatura entre sí y con otras ramas de la profesión jurídica. No es menos importante es que la profesionalización judicial posibilite mayor prestigio de la función judicial ante la opinión pública y que, con referencia directa a la formación de los servidores públicos de justicia, se reformen y reorienten los estudios jurídicos en México.

La carrera judicial está en marcha, cuenta con programas de selección y formación, y con un Instituto docente que brinda gran apoyo a su desenvolvimiento. Los servidores públicos dependientes del Poder Judicial federal tienen un *cursus honorum* para la realización de su carrera profesional.

³⁶ *Ibid*, pp. 96-97.

³⁷ FixFierro, Héctor, "La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces", p. 14.