

CARRERA JUDICIAL, CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y ESCUELAS JUDICIALES

Cipriano GÓMEZ LARA*

SUMARIO: I. *Ubicación y extensión del tema.* II. *Carrera judicial.*
III. *Escuelas judiciales.* IV. *Los consejos de la Judicatura.*

I. UBICACIÓN Y EXTENSIÓN DEL TEMA

La referencia a la formación y actualización de los funcionarios judiciales, nos llevará necesariamente a tres temas, conexos e interdependientes entre sí, a saber: *carrera judicial*, *escuelas judiciales*, *consejos de la Judicatura*.

De las funciones estatales, la jurisdiccional, que entraña la impartición de justicia es, sin lugar a dudas, la más delicada de las tareas públicas. Por ello es un postulado de evidente razón y fuerza que tan delicada misión, las de juzgar a los semejantes, deba estar desempeñada en toda sociedad civilizada y progresista, por los mejores hombres del grupo social. Esto desgraciadamente no ha sido siempre así, y el retraso, la ignorancia, la falta de cultura política y cívica, todo ello ha provocado que con mucha frecuencia hayan sido titulares de los órganos jurisdiccionales de nuestro país, en todos los niveles, personas descalificadas, ineptas y hasta corruptas, que han llegado a dichos puestos por designaciones subjetivas y aberrantes que desde luego han propiciado una pésima impartición de la justicia.

En este siglo XX, con motivo del Primer Congreso Jurídico Nacional, se alzó la voz del licenciado Indalecio Sánchez Gavito, proponiendo desde

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, así como de la Universidad Panamericana y del ITAM. Presidente del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM y del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal, A. C.

esa época, año 1921, la creación de la carrera judicial afirmando ya entonces lo siguiente: “Mi proposición en concreto es esta: Creación de la carrera judicial para que de ella salgan los funcionarios de la administración de justicia y ocupen los puestos vacantes, por derecho propio *y sin intervención de ningún otro poder*.¹

Durante muchas décadas, sólo en la Academia se dejaban oír las voces de los grandes maestros² predicando en el desierto la necesidad de la creación de la carrera judicial, pero la situación no cambiaba y tanto a nivel federal como local, las designaciones de magistrados y jueces obedecían a criterios subjetivos, o lo que es peor, a corruptelas, compadrazgos o compromisos de politiquería. “Tenemos que lamentar que motivos políticos, de amistad, turno de magistrados, influencias sindicales, etcétera, sean los que en ocasiones decidan el nombramiento de los jueces, comentaba uno de estos ilustres catedráticos”.³

La carencia de un sistema institucional de designación y ascenso y la ligereza con la que se removía a jueces, invocándose la absurda frase de *por necesidades del servicio* han llenado de ejemplos tristemente celebres la historia judicial de nuestro país.⁴

Todas estas preocupaciones han venido siendo recurrentes para nosotros desde hace varios lustros⁵ y hubo en todos esos años momentos de

¹ Sánchez Gavito, Indalecio, *Creación de la carrera judicial*, Primer Congreso Jurídico Nacional, México, Imp. M. León Sánchez, Suc., 1922, pp. 48-50

² Cfr. Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México*, Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, 1960, pp. 366-367; Medina, Ignacio, *Implantación de la carrera judicial en México*, Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, 1960, pp. 517 y 519.

³ Flores García, Fernando, *op. cit.*, nota 2.

⁴ Me es triste el recuerdo de un pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los años sesenta, en que por turno tenía que designarse un juez de distrito. El turno se alteró porque habían salido varios ministros a la vez, por distintas razones, renunciaciones, jubilaciones, un fallecimiento, etcétera, y la composición del Tribunal era distinta. En tal virtud, por esa única ocasión se determinó que la designación se hiciese por sorteo correspondiendo al mismo ministro que sacase el papelito del juez, de una pequeña cajita. Pero tuvo la mala ocurrencia de sortear, en la misma ocasión el uso de un automóvil de lujo, que había tenido asignado uno de los ministros salientes y en tal virtud también hubo otro papelito con la palabra *auto*. Lo trágico y triste es que al terminar la sesión, el ministro que había sacado el papelito de juez salió persiguiendo al ministro que había sacado el de *auto* para proponerle un cambalache. Ejemplo evidente de que no existía en nuestro más alto tribunal, un sistema institucional de designación de jueces.

⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1974, pp. 179-184. En la primera edición de esta obra ya citábamos la problemática de la carrera judicial

desaliento y desesperanza, pues no había una respuesta positiva en torno al establecimiento efectivo de la carrera judicial, en nuestro país. Afortunadamente la situación ha venido cambiando, lenta y gradualmente, pero en un sentido favorable, como habremos de verlo más adelante.

II. CARRERA JUDICIAL

1. *Concepto y requisitos de existencia*

Sólo puede con propiedad hablarse de la existencia de una genuina carrera judicial, ahí donde se den, sin lugar a dudas y en forma plena, los dos extremos siguientes: a) los sistemas institucionales de selección, designación y ascenso de la judicatura; b) diversas garantías que deben otorgarse al juzgador. Si falla o es insuficiente alguno de los dos extremos anteriores, no podrá hablarse propiamente de la existencia de una carrera judicial.

A. *Sistemas institucionales de designación y ascenso*

Cualquier sistema institucional de designación y ascenso debe estar fundado sobre bases objetivas de selección de los candidatos a ocupar los diferentes puestos y posiciones del aparato judicial. Por ello, dicha selección de candidatos puede establecerse por exámenes ya sea de méritos o bien de concursos de oposición. La integración de los jurados calificadores puede ser de diferente forma, ahora sí dependiendo de distintos poderes del propio Estado, con intervención de las barras y colegios de abogados y de las propias universidades, o bien en sistemas cerrados en los que los jurados de dichos exámenes sean exclusivamente los miembros de mayor jerarquía del sistema del tribunal respectivo. De todas suertes este sistema selectivo debe adaptarse universalmente, con las variantes que exija la peculiaridad política y sociológica de cada país, pero sólo así se garantiza que tengan acceso a la judicatura los mejores candidatos y que no impere el subjetivismo caprichoso que hemos ya criticado y que conduce a un verdadero feudalismo burocrático.

y los trabajos ya mencionados de los referidos maestros, así como las ideas, al respecto del profesor Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.

B. *Garantías del juzgador*

a. Económicas

Los titulares de los órganos jurisdiccionales deben contar con remuneraciones decorosas que les permitan, en forma desahogada, el desempeño de la delicada función que les está encomendada. En muchos de nuestros países en vías de desarrollo, los salarios de los titulares de los órganos jurisdiccionales, suelen ser sumamente bajos y eso va en detrimento de una buena administración de justicia. El funcionario bien remunerado puede desempeñar su delicado encargo con mayor dignidad y señorío si tiene resuelto el problema del ingreso suficiente para que él y su familia puedan llevar una vida digna.

b. Sociales

Estas garantías que también tienen en la mayoría de los casos un contenido económico, deben consistir fundamentalmente en la posibilidad de acceso a los servicios médicos, a los préstamos habitacionales y de otro tipo, a los derechos de pensiones y jubilaciones de retiro, así como a vacaciones pagadas y prestaciones culturales.

c. De autonomía e independencia en el cargo

En realidad, tanto el sistema institucional de designación y ascenso como las garantías económicas y sociales, de existir, van a propiciar la posibilidad de un desempeño más autónomo e independiente del cargo. El juez que se sabe merecedor, por su propio esfuerzo, del cargo que ocupa y que además está bien remunerado y protegido por las garantías sociales ya señaladas, indudablemente que tendrá un menor riesgo de estar expuesto a las presiones, influencias, recomendaciones o consignas y tendrá una mayor protección contra todo ello, si se dan los requisitos apuntados. Sin embargo, la seguridad de la permanencia en el puesto a través de la inamovilidad, corona finalmente el esfuerzo de dotar a los funcionarios judiciales de una plena autonomía e independencia. Los diversos grupos de presión, los sindicatos, los partidos políticos, el clero, los medios de comunicación y otro tipo de fuerzas actuantes en la sociedad contemporánea, pretenden con mucha frecuencia influir en el ánimo de los juzgadores y

presionarlos para que decidan los litigios sujetos a su conocimiento en un determinado sentido. Si se tiene la permanencia y la seguridad en el puesto y no se puede ser cambiado por razones de tipo político o administrativo, junto con todos los demás factores ya señalados, lo anterior vendrá a constituir el cerrojo de un sistema institucional judicial que pueda garantizar plenamente una mejor administración de justicia.

2. Reglamentación constitucional y legal de la carrera judicial en el sistema jurídico mexicano

A. El examen de oposición en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

El primer antecedente positivo para la creación de la carrera judicial, antes de las reformas constitucionales que la sugirieron primero, y la mencionaron expresamente, después, lo fue la reforma legislativa publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 1985 a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito federal que, como lo precisaremos después, creó el entonces Centro de Estudios Judiciales, pero estableció también paralelamente el examen de oposición para el acceso a la judicatura, a nivel local; absurdamente, a nivel federal el artículo 92 de la entonces Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que exigía el examen de oposición para el acceso a los jueces de distrito, lo eliminó poco después el legislador federal en una actitud francamente retrógrada, propiciada por los propios ministros de la Suprema Corte de Justicia, en reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de enero de 1986. La verdad es que tal disposición era violada por la propia Corte que venía haciendo dichas designaciones sin ningún examen de oposición y por ello tal dispositivo estorbaba el sistema de designación que prevaleció por décadas dentro del Poder Judicial de la Federación. Qué paradoja y qué vergüenza, mientras el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal avanzaba, la Suprema Corte retrocedía como viejo y cansado cangrejo. Por justicia elemental, debe apuntarse y no olvidarse, que la reforma en el Distrito Federal fue impulsada e instrumentada, con toda valentía, por la entonces magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia, licenciado Clementina Gil de Lester, después ministra distinguida de la Suprema Corte de Justicia y víctima, la más injustificada, del corte de cabezas de la

reforma constitucional de 1994,⁶ que quizá merecían muchos de los entonces señores ministros que nunca fueron capaces de crear un sistema institucional de selección y designación de jueces y magistrados, pero no de ella.⁷

B. *La reforma constitucional del 17 de marzo de 1987*

Esta reforma constitucional, poco estudiada y mencionada, adecuó el texto de los artículos 17 y 116, en cuestiones muy relacionadas con la autonomía y el correcto funcionamiento de los poderes judiciales. Así, el artículo, en su tercer párrafo introdujo una idea —ignorada en el texto anterior— respecto a que “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”. Desde luego que una forma integral de garantizar la independencia de los tribunales, es la creación de la *carrera judicial* y la plena ejecución de sus resoluciones traerá como consecuencia que el imperio de los jueces, como facultad de hacer cumplir sus propias determinaciones, tenga una cabal realización. Sin embargo, la innovación más significativa se encontró en el texto nuevo, merced a la reforma del año 1987, al artículo 116 constitucional, en su fracción III, que por su importancia transcribimos:

El Poder Judicial de los estados se ejercerá por tribunales que establezcan las constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Consti-

⁶ Los ministros de la vieja Corte nunca fueron capaces de crear un sistema institucional de selección y designación de jueces y magistrados. Prefirieron siempre conservar sus cotos y sus cuotas de poder, anquilosándose como poderosos señores feudales y sintiéndose protectores personales de *sus jueces y de sus magistrados* los que en reciprocidad, les eran incondicionales. Por décadas, mientras los profesores universitarios predicábamos en el desierto la inaplazable necesidad de crear la carrera judicial, los señores ministros continuaban designando por turno y con la mayor subjetividad a jueces y magistrados. En esas designaciones había a veces buenas intenciones. Quizá a algunos ministros afortunados los inspiraba la Divina Providencia, pero también sabemos que con demasiada frecuencia la iluminación provenía de Satanás.

⁷ Las críticas a ese descabezamiento del Poder Judicial Federal no se hicieron esperar. Se estimó, con cierto grado de razón, que algunos de los exministros, no merecían, por su trayectoria y calidad, esa forma violenta y repentina de verdadero despido. Había ahí personas con carreras impecables y estimo que no es válido ni cierto ningún argumento generalizador que osase afirmar que todos esos señores ministros fuesen unos corruptos o unos ineptos o incapaces. Sería altamente injusto considerarlo así y además sería falso.

tuciones y las Leyes Orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los estados, serán nombrados por el Tribunal de Justicia de cada estado. Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los estados. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Esta fue la primera vez que el constituyente permanente de nuestro país, sin atreverse a usar la expresión de *carrera judicial*, sin embargo, estaba ya dando las bases para su creación. El nuevo texto constitucional obliga a las entidades federativas a contemplar en sus respectivas constituciones locales y leyes orgánicas correspondientes, normas que garanticen la independencia de los magistrados y jueces y para establecer las condiciones del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados. Equipara a los magistrados de los tribunales superiores de los estados, en cuanto a requisitos, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se evita que las designaciones de los jueces de primera instancia, sean hechas por los gobernadores de los estados; se establece un periodo fijo inicial de duración en el cargo y una vez reelecto el servidor, se está consagrando el principio de una remuneración en el cargo,⁸ y finalmente se postula el principio de una remuneración adecuada e irrenunciable para los servidores judiciales.

⁸ Cfr. Montero Aroca, Juan, *La independencia y la responsabilidad del juez*, Madrid, Civitas, 1990, p. 169. La inamovilidad de jueces y magistrados es en el derecho español absoluta, esto es, no se refiere sólo a la carrera y a la categoría sino incluye el concreto puesto del trabajo.

Si bien, como ya habíamos señalado, no existe mención expresa ni de carrera judicial, ni de escuelas o entidades de preparación y capacitación judicial, de los principios de la norma constitucional y en cumplimiento de los mismos, podrán derivarse tanto el establecimiento de la carrera judicial, como debe entenderse ésta, y de los institutos o escuelas judiciales, ya que el párrafo segundo de la fracción III, que se comenta, menciona la *formación* de los jueces como un propósito que debe perseguirse por las leyes.

*C. La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994
y un ejemplo de su reglamentación legal*

No ha existido en las últimas décadas una reforma a la estructura judicial del país, tan trascendente y de impacto tan importante, como la de diciembre de 1994. El impacto político de enorme trascendencia, pues de un golpe descabezó al Poder Judicial Federal. Los señores ministros se fueron muy tranquilos de vacaciones el 15 de diciembre de 1994 y el 1 de enero de 1995, ya no tenían cargo. Se había acabado la estructura de la antigua Corte y se estructuró una nueva Corte diferente. Pero independiente de las repercusiones políticas y personales, lo cierto es que la reforma introducía los consejos de la Judicatura, a nivel federal y local del Distrito Federal —tema que trataremos más adelante— y ahora sí, por primera vez en la historia, implantaba a ese alto nivel, la carrera judicial. Las disposiciones constitucionales, de ese texto de la reforma de diciembre de 1994, fueron, para el Poder Judicial Federal el artículo 100, párrafo sexto; para el Distrito Federal el artículo 122, fracción VII, párrafos 5o., 10o. y 13o. Debemos anticipar, que al ser paralela y simultánea la reforma local relativa al Distrito Federal y la relacionada con el Poder Judicial de la Federación, una fue calca de la otra, y sólo difirieron en aspectos propios de las peculiaridades y circunstancias diferenciales de dichos órganos, unos locales, otros federales. En el referido párrafo 5o., al darse la atribución al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, para la designación de jueces, se alude a los términos que se prevean en materia de carrera judicial. Por ello la afirmación de que la facultad de designación de jueces... no es discrecional, sino está deberá ceñirse a las disposiciones en materia de carrera judicial y que, por lo tanto, esto impulsará el arribo a la judicatura de jueces más profesionales y con vocación, evitando nombramientos gra-

ciosos,⁹ se comparte totalmente. En el párrafo 10o. citado, se contiene algo de capital importancia, porque finalmente, después de muchas décadas de lucha de juristas y profesores por el establecimiento de la carrera judicial,¹⁰ la Constitución consagra su desarrollo y ordena que la misma deberá regirse por los principios de *excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia*.

El texto actual del artículo 122 constitucional, conserva todas estas reglas, aunque la estructura del mismo varió y su división no es ya de fracciones, sino de incisos, bases y fracciones, pero los principios siguen siendo los mismos.¹¹ Cabe destacar que dicho texto actual, por un imperdonable error en la precipitación de la reforma de 1996, omite en el texto nuevo del artículo 122, los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, que sin embargo sí siguieron vivos, en materia federal, en el párrafo séptimo del artículo 100 de la propia Constitución. Mención especial merecen, a título de ejemplo, las disposiciones contenidas en el Título Noveno, artículos 187 a 194 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, actualmente vigente. Aquí están, en el detalle, desarrolladas, las reglas sobre carrera judicial, que encuentran su fundamento en las disposiciones constitucionales antes comentadas. Se reiteran los principios constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que se contenían en el texto original del artículo 122, derivado de la reforma de 1994;

⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo F., “La Reforma Judicial y el Distrito Federal”, *Reformas al Poder Judicial*, México UNAM, 1955, p. 115.

¹⁰ Cfr. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1974. Desde esta primera edición y hasta la décima (Oxford, 2004) hemos venido reiterando con insistencia la necesidad del establecimiento de la carrera judicial en nuestro país. En ese afán, sólo nos hemos hecho eco de ideas y principios expuestos por el profesor Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y por los trabajos de los profesores Ignacio Medina Lima y Fernando Flores García, ya citados y que fueron presentados en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal en 1960.

¹¹ El texto actual y vigente del artículo 122 constitucional deriva de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de septiembre de 1996, que contiene una nueva estructura que lo divide en seis incisos marcados con las mayúsculas de la A a la G; el inciso C se subdivide a su vez, en Bases; la Base Cuarta de dicho inciso se refiere al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; esta Base Cuarta, a su vez, se subdivide en fracciones, con números romanos. Al Consejo de la Judicatura aluden, por lo tanto, las fracciones II, III, IV y VI de la Base Cuarta, del inciso C del artículo 122 constitucional.

se dan las reglas sobre los exámenes de oposición para cubrir las plazas vacantes de jueces, las convocatorias, el tipo de exámenes, la intervención que el Instituto de Estudios Judiciales tendrá en todo ello, la integración de los jurados de examen y las reglas para su desarrollo.

3. *Realidad de la carrera judicial en la actualidad*

Es dable ya de hacer un balance sobre la experiencia de la carrera judicial a nivel federal y a nivel local, implantadas a partir del año 1995.

Cuando menos, podemos afirmar, que las designaciones de magistrados y jueces federales, se han alejado totalmente del viejo sistema feudal de designación subjetiva por los ministros de la Corte. A nivel local del Distrito Federal, a partir de la reforma, todas las designaciones de jueces han recaído en los triunfadores de oposiciones, rigurosamente instrumentadas y aplicadas. No es que el sistema funcione a la perfección, pero es un buen comienzo. Es lugar común pensar, a veces engañándonos a nosotros mismos, que podemos resolver todos nuestros problemas mediante decretos. Esta importante reforma constitucional de 1994, postula los anhelados principios de la carrera judicial, pero para que ésta se realice, genuina e integralmente, se requiere una enorme voluntad política de toda la sociedad en su conjunto, que dé las bases reales para un nuevo sustento ético de la sociedad. Por eso, con toda razón se sostiene que “...esta reforma judicial es un primer paso. Es un punto de salida y no de llegada. La verdadera reforma judicial está por hacerse. Aquella que incida directamente en la vida diaria de millones de mexicanos justiciables”.¹²

A esta directriz y a este enfoque se adhiere Ambrosio Velasco Gómez cuando sostiene:

...que las reformas al Poder Judicial... aprobadas deben ser consideradas como un primer paso de una reforma más amplia y profunda de la justicia en el México que abarque también el ámbito social y político. Tal cambio implica necesariamente un cambio hacia una sociedad más igualitaria y hacia una auténtica república democrática.¹³

¹² Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo F., *op. cit.*, nota 9, p. 111.

¹³ Velasco Gómez, Ambrosio, “Justicia y filosofía”, *Reformas al Poder Judicial*, México UNAM, 1955, p. 148.

Aludimos finalmente a la conclusión de Ignacio Carrillo Prieto, cuando sostiene:

Permitaseme concluir reconociendo el avance que la reforma representa al cimentar, en la normativa constitucional, los sistemas de profesionalización aludidos y reconocer, también el largo trayecto que aún ha de recorrer esta nueva, entre nosotros, fórmula de aseguramiento básico para la prestación del servicio público... de justicia. Habrá necesidad de continuar sin tregua este impulso inicial que ya enfrenta, como no podía ser de otro modo, resistencias y reticencias que siempre aducen los intereses creados y que cobijan, frente a la mayoría, privilegios minoritarios.¹⁴

III. ESCUELAS JUDICIALES

1. *Concepto*

Las siguientes ideas las hemos tomado de una brillante monografía del autor argentino Néstor Pedro Sagües.¹⁵ Las facultades universitarias preparan juristas, las escuelas judiciales, un tipo específico de hombre de derecho: el destinado a la judicatura. Sin embargo estas escuelas tienen sus acepciones.

A. *Concepto restringido*

Se ocupan preferentemente del entrenamiento, formación y preselección de futuros jueces y secundariamente al mejoramiento de los actuales cuadros de la magistratura o del ministerio público.

B. *Concepto amplio*

Se ocupan casi exclusivamente de la actualización y del perfeccionamiento de magistrados y funcionarios de justicia y no atienden a la preparación inicial de ellos.

¹⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, “La reforma de justicia y el Nuevo Orden Jurídico Mexicano”, *Reforma al Poder Judicial*, México, UNAM, 1955, p. 198.

2. *Antecedentes y objeto*

El nacimiento de las escuelas judiciales data de cinco a seis décadas atrás y se cuentan experiencias de los siguientes países y en las fechas señaladas: Japón en 1939; España en 1944; Alemania del Este en 1947; Francia en 1958; Estados Unidos de América en 1965; y Argentina y México a nivel federal, en 1978; Chile en 1970; Costa Rica en 1981; y Jalisco, de México, y el Distrito Federal en México también, en los años de 1983 y 1985. Su objeto radica en que, el punto de partida es la insuficiencia de las universidades para estas tareas. Los planes de estudio omiten materias que son útiles para el desempeño judicial y ello hace que el egresado de las facultades y escuelas jurídicas rara vez esté preparado, al salir de la Universidad para afrontar adecuadamente las tareas de un cargo judicial. Ello, pues, depende de la necesidad de especialización profesional y de la implementación de un mecanismo legítimo de reclutamiento de magistrados, así como la necesidad de perfeccionar a los cuadros de jueces y funcionarios en ejercicio.

3. *Dependencia*

A. *Poder Ejecutivo*

A favor de esta tesis se esgrime que según el ordenamiento constitucional respectivo en vigor, a veces la selección y designación última de los jueces corresponde al Poder Ejecutivo y por ello, en esos sistemas, es sensato que sea éste quien disponga los planes de preselección y entrenamiento.

B. *Poder Judicial*

A favor de esta alternativa destaca que nadie mejor que el Poder Judicial para comprender, alentar y controlar el desarrollo de los centros de formación y especialización de futuros jueces y servidores judiciales o de perfeccionamiento de los actuales.

C. *Universidad*

También se puede contemplar esta posibilidad y se ha subrayado que la ubicación de tal escuela en una facultad es positiva pero puede resultar insuficiente.

D. *Asociación privada*

Se señalan los casos de Estados Unidos y de Brasil en los que los cursos de ingreso para los exámenes de acceso para la judicatura son llevados por asociaciones privadas.

4. *Relación entre la escuela judicial y la carrera judicial y tipo de enseñanza o adiestramiento que deben brindar las escuelas judiciales*

Si se ha sostenido que la carrera judicial tiene como requisito fundamental la existencia de un sistema institucional de selección, designación y ascenso de los servidores judiciales, acompañado de las garantías económicas, sociales y de autonomía e independencia en el desempeño del cargo, es obvio que carrera judicial y escuela judicial se complementan porque ambas apuntan en una misma dirección que es la de establecer un régimen menos discrecional y más justo y cívico en los procesos de designaciones de dichos servidores.

En cuanto al tipo de enseñanza o adiestramiento, éste no debe ser una mera y mala repetición de cursos similares a los de las escuelas de derecho, aun a sus niveles de posgrado; estamos ante necesidades diversas y las actividades deben ser prácticas y de adiestramiento y capacitación en las tareas concretas a que deberán enfrentarse los servidores judiciales. Por ello, con todo tino se ha sostenido que

... la institucionalidad de la escuela judicial debe ser de una gran flexibilidad. Aquí no puede haber asignaturas fijas con programas y exámenes; lo que debe haber es un trabajo personal de los alumnos, fiscalizado por alguien, entrenado por alguien, que por lo tanto no tiene probablemente horarios en la escuela; o que teniendo horarios está a disposición de los alumnos para que le lleven sus trabajos o para discutir con ellos en *talleres*. Una escuela judicial que tiene que moverse por el país, que tiene que fiscalizar el trabajo práctico... Requerimos de una escuela judicial pensada en función de estas tareas.¹⁶

¹⁵ Sagüez, Néstor Pedro, “Las escuelas judiciales en el derecho comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1982.

¹⁶ Correa Sutil, Jorge, “Qué y cómo enseñar en una escuela judicial”, *Seminario sobre Escuela Judicial*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1993 p. 65.

Lo que en realidad acontece, es que este tipo de escuelas, deben de entrar dentro del modelo de las *escuelas de práctica jurídica*,¹⁷ que tan poca aplicación y realidad han tenido en nuestro medio.

5. *Ejemplo de reglamentación legal de una escuela judicial en nuestro país, el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*

Sin que exista en el texto constitucional una mención expresa a las escuelas judiciales, o institutos de estudios o capacitación judicial, parece ineludible, su existencia y reglamentación, porque de lo que el texto constitucional sí se ocupa, es de la mención expresa relacionada con “las condiciones para el ingreso, *formación* y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales”.¹⁸ No haremos referencia, en este trabajo al Instituto del Poder Judicial Federal, por la simple razón de que estamos más familiarizados con el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y hemos estado ligados a su nacimiento.¹⁹ En el apartado 2.A. de este trabajo, ya vimos cómo la reforma legislativa en el Distrito Federal del año de 1985, fue precursora de las reformas constitucionales de los años 1987 y 1994. Así, desde 1985 se creó el Centro de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El artículo 210 de la Ley Orgánica respectiva, vigente, advertía que dicho centro tendría como objetivo principal la preparación y actualización del personal judicial, así como la difusión de material jurídico. El Centro continuó trabajando hasta bastante tiempo después de la reforma constitucional de 1994 y fue sustituido por el actual Instituto hasta que se expidió, tardíamente por cierto, la actual Ley Orgánica de enero de 1996. Esta Ley dedica cuatro de sus artículos a este Instituto de Estudios Judiciales.²⁰

¹⁷ Como la fundada por el profesor Pedro Aragonese en la Universidad Complutense desde hace varias décadas.

¹⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción III.

¹⁹ Su antecesor lo fue el Centro de Estudios Judiciales, establecido en 1985. El autor de este trabajo tuvo el honor y el privilegio de haber sido convocado como asesor, por la Magistrada Presidenta en ese entonces del Tribunal Superior de Justicia, del Distrito Federal, Lic. Clementina Gil de Lester, para establecer las bases que permitieron echar a andar tan ambicioso proyecto.

²⁰ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, artículos 178 a 181.

Debe destacarse, por ser fundamental en el texto de tales disposiciones, lo siguiente:

El Instituto contará con un *Comité Académico* integrado por cinco miembros: tres que se hayan desempeñado como jueces o magistrados y los dos restantes serán académicos con experiencia docente universitaria de cuando menos cinco años. El Comité tendrá a su cargo elaborar los programas de investigación, preparación y capacitación para los alumnos del Instituto, mecanismos de evaluación y rendimiento, que deberá someter a la aprobación del Consejo de la Judicatura. Los programas que imparta el Instituto tendrán como objeto lograr que los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello el Instituto establecerá los programas y cursos tendientes a:

- I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal;
- II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;
- III. Realizar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;
- IV. Proporcionar y desarrollar técnicas y análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;
- V. Difundir las técnicas de organización de la función judicial;
- VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio, así como el ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial; y
- VII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

También se da la atribución al Instituto para llevar a cabo los cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial.

Como puede verse, el texto legal es bastante amplio y preciso para otorgar un perfil positivo y adecuado respecto de la naturaleza y de las funciones que debe cumplir una buena escuela judicial.

IV. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA

1. *Concepto*

Nuestro propósito, en este trabajo no puede tener la pretensión de realizar un estudio amplio sobre este nuevo tipo de organismo, sino sólo en sus aspectos de vinculación estrecha, tanto con la *carrera judicial* como con las *escuelas judiciales*.²¹

A. *Antecedentes*

Sus antecedentes históricos universales y la necesidad de su urgente y tardía implantación en el país están ampliamente estudiados por las mejores plumas de la doctrina nacional.²² Con la base en el texto de la reforma constitucional de 1994, puede afirmarse que estos consejos son órganos de composición colegiada que tienen como tarea fundamental: la *administración, vigilancia y disciplina* de los órganos judiciales respectivos.²³ La razón fundamental radica en la necesidad de deslindar las tareas propias y exclusivamente jurisdiccionales, que naturalmente deben seguir quedando de manera exclusiva en manos de los señores magistrados y jueces, pero otras labores de administración, de vigilancia, de control de disciplina, de manejo presupuestal, deban estar en manos de estos nuevos organismos.

2. *Su vinculación con la carrera judicial y con las escuelas judiciales*

De ahí la vinculación de enorme importancia de los consejos de la Judicatura con la carrera judicial y con las escuelas judiciales. Todo lo referido a la selección y designación de funcionarios judiciales, o sea la carrera judicial y a escuelas judiciales, debe quedar al cuidado y bajo la responsabilidad y dentro de su ámbito competencial. A nivel federal, la designa-

²¹ Para un estudio completo y exhaustivo del Consejo de la Judicatura Federal, consúltase: Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997.

²² Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

²³ Artículos 100 y 122, fracción VII, cuarto párrafo del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la reforma de 1994.

ción de magistrados y jueces, es de su competencia. A nivel local, esa atribución se limita a los jueces. La reglamentación sobre los exámenes de oposición, emana de estos organismos. En el caso del Consejo integran y presiden los jurados de examen; pero las reglas para la elaboración y realización de dichos exámenes provienen del propio Consejo.

Bástenos subrayar, como parte final de este trabajo, un párrafo de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional de 1994:

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los Consejos de la Judicatura, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora la operación de la carrera judicial ha encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

Como se ve del párrafo transcrito, existe una intención ya en las consideraciones de la iniciativa de reforma para que, por una parte, los consejos de la Judicatura se establezcan en las entidades federativas y para que, por otra parte, sean estos órganos los adecuados y los garantes, para custodiar y para poner en práctica los principios que el propio texto de la reforma constitucional consagra como fundamentos de la carrera judicial y de su efectivo establecimiento.