

CAPÍTULO X

LA CARRERA JUDICIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Es una de ellas [una garantía del orden social], y no la menos importante, la de la independencia y respetabilidad del Poder Judicial; y el Gobierno no comprende cómo puede conseguirse ni lo uno ni lo otro, mientras que los encargados de administrar justicia pendan del Gobierno por la más imperiosa de todas las necesidades, por la de subsistir; mientras que la carrera de la justicia sea una carrera de tormento y miseria.

Mariano RIVA PALACIO (1845)

I. PLANTEAMIENTO

Uno de los cambios más visibles introducidos por la “reforma judicial” de 1994-1995 fue la creación, a nivel constitucional, de una carrera judicial formal en el Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con la disposición relevante, esto, es el séptimo párrafo del artículo 100 de la Constitución: “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”.

La redacción escueta de este precepto no permite apreciar de inmediato todas las consecuencias y ramificaciones de lo que implica el concepto de “carrera judicial” para el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la novedad del cambio es menos profunda de lo que aparenta, pues se inserta en una historia y en una tradición que favorecían ya la permanencia de los funcionarios judiciales en el Poder Judicial desde los inicios de su ejercicio profesional. Dicho en otras palabras: antes de las

modificaciones de 1994-1995, ya existía en el Poder judicial de la Federación lo que podríamos considerar una carrera judicial “informal” —con fundamento en un régimen jurídico mínimo— que presenta importantes elementos de continuidad con el sistema formal posterior, basado en un conjunto mucho más desarrollado de disposiciones legales y reglamentarias.

El modesto propósito de este ensayo es examinar el surgimiento y evolución de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y, en particular, el funcionamiento del sistema de concursos y exámenes establecido a partir de 1995 para la selección y nombramiento de jueces de Distrito (JD), magistrados de Circuito (MC) y otros servidores públicos judiciales, tratando de lograr un primer acercamiento a su impacto en el desempeño institucional del Poder Judicial de la Federación. El sistema de concursos y exámenes constituye una innovación de gran calado que tiene un profundo impacto en la composición de la judicatura, en la independencia interna y externa de sus integrantes y en la calidad de la justicia que éstos imparten. Además, se trata de un cambio que es, en principio, susceptible de medición y evaluación a través de diversos indicadores cuantitativos y cualitativos, así como de comparación con sistemas similares, lo que, sin embargo, no será objeto de este trabajo.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, en un primer apartado (II., *infra*) se describen los antecedentes de la carrera judicial (CJ) en nuestro país en los siglos XIX y XX y su implantación formal reciente en el Poder Judicial de la Federación. En un segundo apartado (III., *infra*) se analiza la evolución del sistema de concursos para la designación de JD y MC desde 1995. En el tercero (IV., *infra*) se intenta hacer una evaluación de este sistema de concursos, de sus resultados y de su relevancia para el desempeño institucional del Poder Judicial. En un último apartado (V., *infra*) se pone en contexto el sistema de la CJ en el PJF, señalando sus principales desafíos actuales y su posible solución, así como valorando su significado de conjunto para el desempeño de las instituciones en el presente momento histórico.

II. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

En este apartado se examina brevemente cuál ha sido la suerte que ha corrido la idea de “carrera judicial” en nuestro país a partir de la consumación de la Independencia en 1821.¹⁰⁴⁹ Al respecto, podemos adelantar la conclusión

¹⁰⁴⁹ Un panorama de la carrera judicial en nuestro país, tanto en el orden federal como en el de las entidades federativas, se encuentra Esquinca Muñoa (2016).

de que durante el siglo XIX y una buena parte del XX, no existió formalmente la CJ, lo que no impidió que surgieran prácticas y normas informales equivalentes, es decir, una situación de permanencia relativamente duradera de los funcionarios judiciales en sus cargos y la posibilidad de ascensos y promociones a favor de ellos mismos dentro del aparato jurisdiccional. Esta situación se alteró apenas con la reforma constitucional y legal de 1994-1995 que introdujo cambios muy importantes en el Poder Judicial de la Federación, y entre otros, se creó una CJ formal, basada en un sistema de concursos de oposición (CO) para el acceso a los cargos de JD y MC.

1. *El siglo XIX*¹⁰⁵⁰

Las frecuentes rebeliones y asonadas, así como los constantes cambios constitucionales que se produjeron durante la primera mitad del siglo XX, no eran favorables a la permanencia de los funcionarios públicos, incluyendo los judiciales, en los cargos que desempeñaban. A esto debemos agregar, como otros tantos factores negativos, la penuria permanente del erario, la deficiente reglamentación de la impartición de justicia, y la falta de abogados calificados en el inmenso territorio nacional, con excepción de las principales ciudades —como México y Guadalajara— donde se habían asentando las audiencias de la época virreinal. No obstante, los escasos estudios que existen y las fragmentarias fuentes de información con las que contamos indican que se logró alguna continuidad y permanencia de los funcionarios judiciales, de manera que podría hablarse de los tenues inicios de la “carrera judicial” en el México independiente. En lo que sigue aportamos algunos elementos para caracterizar los modelos y las prácticas relacionadas con el nombramiento y el desempeño de los juzgadores federales a partir de 1824.¹⁰⁵¹

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución federal y republicana de la época independiente de nuestro país: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Siguiendo a la Constitución Fe-

¹⁰⁵⁰ Este inciso se basa fundamentalmente en las siguientes fuentes: Arnold (1996), Cabrerizo Acevedo (1991), Cárdenas Gutiérrez (2005), Cossío Díaz (2014), López González (2014), Soberanes Fernández (1992b; 1997). También se puede consultar con provecho Cárdenas Gutiérrez (2007), sobre la problemática de la formación de una clase de letrados (abogados y jueces), así como de reclutamiento de empleados y funcionarios del Poder Judicial.

¹⁰⁵¹ No haremos referencia expresa a las etapas de régimen centralista (1836-1847 y 1852-1855), porque el modelo judicial no varió radicalmente, aunque tuvo cambios importantes, y porque los problemas que enfrentó el Poder Judicial en esas etapas fueron similares a los que afectaron a la judicatura en su conjunto durante buena parte del siglo XIX.

deral de los Estados Unidos de América, de 1787, la Constitución de 1824 introdujo, en materia judicial, el modelo llamado de “doble jurisdicción”, es decir, la existencia de dos jerarquías completas, separadas e independientes de tribunales: el Poder Judicial de cada uno de los estados y el Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial de los estados estaría definido por lo dispuesto en las constituciones respectivas (artículo 160), mientras que el Poder Judicial de la Federación estaba compuesto por la Corte Suprema de Justicia, por jueces de Distrito y magistrados de Circuito (artículos 123 y siguientes).

La Corte Suprema de Justicia estaba integrada por once ministros distribuidos en tres salas, y un fiscal, pero el Congreso podía aumentar o disminuir su número si lo juzgaba conveniente. Los miembros de la Corte eran electos por las legislaturas de los estados, en votación realizada el mismo día, y tocaba a la Cámara de Diputados el escrutinio y la calificación de la elección; resultaba electo quien obtuviera el voto de más de la mitad de las legislaturas. Los ministros debían estar “instruidos en derecho”, a juicio de las legislaturas locales, y su nombramiento era vitalicio (“perpetuo”), por lo que sólo podían ser removidos del cargo “con arreglo a las leyes”.

Por su parte, los Tribunales de Circuito estaban integrados por un juez “letrado”, es decir, con formación jurídica, un promotor fiscal,¹⁰⁵² y dos “asociados”, que eran jueces legos. Su nombramiento lo hacía el Presidente de la República a partir de una terna que le propusiera la Corte Suprema. El mismo sistema de nombramiento se seguía para los jueces de Distrito, que también tenían que ser “letrados” (artículos 140 y 141, 143 y 144, respectivamente).

De acuerdo con los primeros decretos que dictó el Congreso para la organización del Poder Judicial federal, el territorio de la República se dividió en ocho circuitos y en tantos distritos como estados componían la Federación. En cada circuito, que abarcaba varios estados, residiría un Tribunal de Circuito, y en cada estado, un Juzgado de Distrito, con sede en la capital del estado, salvo los estados ribereños, en los cuales el juzgado radicaría en el puerto de mayor importancia. A partir de esta definición legislativa, pronto comenzaron las dificultades para establecer y hacer funcionar un sistema judicial de perfil republicano y profesional que era, en muchos de

¹⁰⁵² El promotor fiscal era un funcionario que representaba el interés del Estado y de la sociedad ante los tribunales, mediante la persecución de los delitos, la defensa judicial del interés público y la vigilancia del cumplimiento de las leyes. En este sentido era un antecedente del actual Ministerio Público, aunque aquél formó parte del Poder Judicial hasta su traslado al Poder Ejecutivo mediante reforma de 1900.

sus aspectos, muy distinto del que había operado durante los largos siglos de la dominación colonial.

En lo que toca a la Corte Suprema de Justicia, en principio no había escasez de individuos capaces e idóneos para ocupar el cargo de ministro. Sin embargo, al poco tiempo de la instalación de la Corte, en 1825, empezaron los problemas con su integración. Se volvieron frecuentes las vacantes, ya fuera por renuncia, fallecimiento, impedimento o licencia, y surgieron dificultades para que las legislaturas se reunieran y votaran los nombramientos de los ministros sustitutos el mismo día. Aunque se multiplicaban las peticiones para aumentar el número de magistrados, se recurría más bien a los suplentes, a los cuales se seleccionaba entre los abogados en ejercicio. También eran comunes los exhortos que se hacían al Congreso para que aprobara las leyes que requería el funcionamiento del nuevo sistema de justicia. Desde luego que la Corte, no obstante su jerarquía, tenía también carencias graves de toda clase de recursos materiales y humanos para su funcionamiento regular.

En lo que corresponde a los tribunales y juzgados federales inferiores, fue hasta el verano de 1826 que la Corte Suprema revisó los expedientes de los postulantes a ocupar su titularidad y el gobierno dio a conocer los nombramientos respectivos en septiembre de ese año. Sin embargo, como lo señala Linda Arnold, no todos los propuestos

por la Suprema Corte y nombrados por el gobierno aceptaron puestos en tribunales federales. El gobierno federal tuvo que competir con los estados por el limitado número de abogados y escribanos adiestrados, calificados y respetados. Por casi tres siglos, la ciudad de México y Guadalajara habían monopolizado la resolución de complejos procesos legales, y la mayoría de los juristas calificados para presidir los tribunales federales vivían en o cerca de estas dos ciudades. Algunos de los abogados de la ciudad de México y Guadalajara querían cambiar el ejercicio profesional por cargos judiciales, y aceptaron puestos en tribunales de primera instancia de jurisdicción ordinaria o en tribunales de circuito estatales o en tribunales superiores de los estados de México, Jalisco, Puebla, Michoacán y Guanajuato; con ello no tuvieron que mudarse al norte desértico o al sur tropical para ejercer la función de jueces. Otros optaron por puestos en tribunales federales del centro.¹⁰⁵³

De hecho, algunos de los jueces inicialmente nombrados en los tribunales federales de Coahuila-Tejas, Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Tabasco, Chihuahua y Yucatán, renunciaron al cargo al poco tiempo, por

¹⁰⁵³ Arnold (1996, 49-50).

lo que la Corte Suprema tuvo que hacer una segunda convocatoria en diciembre de 1826 y el gobierno logró hacer las nuevas designaciones hasta principios de 1827.¹⁰⁵⁴

Aunado a lo anterior, las cargas de trabajo de los juzgados y tribunales eran muy desiguales, por lo que, desde 1830, el gobierno empezó a solicitar al Congreso la reducción en el número de tribunales federales, como medida de ahorro, aunque por otro lado también llegó a pedir aumento de salarios de algunos jueces de Distrito, por las dificultades de conseguir quien asumiera el cargo en regiones remotas. En el informe que don Miguel Ramos Arizpe presentó al Congreso en su calidad de Secretario de Justicia en enero de 1827 se lee:

Aún así dotados los juzgados con los auxilios referidos todavía opina el Gobierno ser de necesidad de que se aumente a algunos jueces de distrito la dotación de dos mil pesos que se les está asignada. En Nuevo México y Alta California no hay un solo letrado, escaseando notablemente en otros países [regiones]; y como en los Estados más poblados, más civilizados y florecientes se han proporcionado por sus Gobiernos a los letrados mejores sueldos con mayores comodidades, no es fácil hallarlos para que vayan a servir a la Federación en países enfermizos o remotos y con unas privaciones que no se compensan ciertamente con dos mil pesos anuales. El Gobierno indicará oportunamente su opinión en orden a la cuota de aumento y a los juzgados que lo exigen".¹⁰⁵⁵

En efecto, un problema relacionado e igualmente grave resultó ser el de la falta de recursos económicos, lo que afectó principalmente el pago de los salarios judiciales.¹⁰⁵⁶ Durante casi todo el siglo XIX, en correlación con la penuria permanente del erario, hay quejas reiteradas de los funcionarios judiciales —incluidos los mismos ministros de la Suprema Corte— de que no reciben su paga o solamente de manera parcial. En el informe del Ministro de Justicia e Instrucción Pública, don Mariano Riva Palacio, correspondiente al año de 1845 (en la etapa centralista), se lee lo siguiente, refiriéndose al “gobierno dictatorial de Tacubaya”:

¹⁰⁵⁴ Arnold (1996, 51).

¹⁰⁵⁵ Soberanes Fernández (1997, 32).

¹⁰⁵⁶ Como bien señala Cárdenas Gutiérrez (2007, 30 y ss.) la clase de letrados (abogados y jueces) que empezó a formarse durante el siglo XIX para el procesamiento de los conflictos sociales por medios legales tuvo que competir duramente por los recursos públicos con el ejército, que consumía casi todos los fondos del erario. El paso de la “guerra” a la “administración” y el desplazamiento del militar por el funcionario no fueron fáciles y se lograron prácticamente hasta la época del porfiriato.

...en aquellos días en que la opulencia distinguía a los encargados del poder y a sus favoritos, los magistrados que desempeñaban las más importantes funciones, y que habían llegado a aquellos puestos por una larga carrera de probidad y de merecimiento, tenían por años enteros atrasado el pago de sus sueldos, y mientras que sumidos en la más horrorosa miseria, no podían contar ni con los más groseros alimentos; si alguna vez exhalaban sus quejas no recibían por respuesta sino el más insultante escarnio.¹⁰⁵⁷

En 1849, una vez que se había restablecido el régimen federal de la Constitución de 1824, el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, don José María Jiménez, apuntaba lo siguiente:

...pocas veces se toma en cuenta con imparcialidad el número considerable de magistrados y jueces, que se han conservado sin manca (sic) en medio de la corrupción y de los tormentos de la miseria: en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales superiores, juzgados de primera instancia y respectivas secretarías, han existido y existen letrados que honran la judicatura para su saber e integridad sin tacha; pero ¿qué digo? muchos de ellos han sido verdaderamente sometidos a las pruebas del martirio, porque careciendo absolutamente de sus sueldos en épocas de penuria o despilfarro, se han resignado a sufrir con sus familias los padecimientos de el (sic) hambre y de toda clase de privaciones, antes que prevaricar, prostituyendo la dignidad augusta de su oficio.¹⁰⁵⁸

Hacia los años cuarenta y cincuenta del siglo XIX parece disminuir un poco la preocupación por encontrar individuos idóneos para ocupar los cargos judiciales, aunque se subraya en los informes del Ministerio de Justicia la necesidad de incrementar el número de jueces, particularmente en la ciudad de México, no sólo por el aumento de las cargas de trabajo, sino por las frecuentes excusas de jueces y magistrados para dejar de conocer de los asuntos, y por las recusaciones que de ellos hacían los abogados, sin que tuvieran necesidad de justificar las razones para impugnar a esos funcionarios

¹⁰⁵⁷ Soberanes Fernández (1997, 158).

¹⁰⁵⁸ Soberanes Fernández (1997, 166-167). Cárdenas Gutiérrez (2005, 59-60) abunda: “En ocasiones, los jueces y hasta los Ministros de la Suprema Corte, se quejan por la falta de sueldos, por la imposibilidad de desempeñar un trabajo colateral que les permita subsanar la penuria en que viven sus familias o sencillamente por no contar con los medios necesarios para ejercer su oficio, tales como sillas y mesas suficientes para el personal de sus juzgados, archiveros, tinta y papel, o lo que es más penoso, pero no raro, jueces y magistrados constantemente se disculpán o solicitan autorización para no asistir a algún evento por carecer del dinero necesario para comprar una camisa o unos zapatos dignos, llegando incluso a empeñar sus pertenencias para dar de comer a su familia o para cubrir los gastos del juzgado”.

judiciales. Al problema de los salarios, en cambio, se le encontró una salida, al menos parcial, mediante la creación de un fondo especial en 1846. En un informe de 1850 se señala que, los empleados del Poder Judicial habían percibido un poco más de las tres cuartas partes de sus asignaciones gracias al fondo, pero que éste nunca podría cubrir íntegramente sus cargas.¹⁰⁵⁹

La Constitución de 1857 no alteró sustancialmente el modelo de la justicia federal establecido en 1824, salvo por la introducción de la elección popular indirecta para los ministros de la Suprema Corte, cuyo encargo duraba seis años, pero con la posibilidad de reelección indefinida. Se continuó con la tradición de que el Ejecutivo nombrara a jueces de Distrito y magistrados de Circuito a partir de una terna propuesta por la Suprema Corte.¹⁰⁶⁰ Como bien se sabe, la vigencia de esta Constitución sufrió graves rupturas y sobresaltos de manera casi inmediata, a causa de su desconocimiento, a fines de 1857, por un grupo de militares y políticos conservadores, lo que dio inicio a la Guerra de Reforma (1858-1861), y luego, debido a la intervención francesa (1862) y la instauración del Segundo Imperio (1864-1867).

En relación con el Segundo Imperio, contamos con un estudio muy interesante sobre las dificultades que encontró este régimen para echar a andar sus propias estructuras judiciales (de carácter centralista), lo que implicó la necesidad de reconocer y aprovechar ciertas continuidades con el régimen anterior, particularmente en lo relativo a la CJ. De acuerdo con dicho estudio, de los 785 individuos que aceptaron nombramientos judiciales durante el Segundo Imperio (excluidos los jueces menores de paz y municipales, a los que no se les exigía ninguna experiencia judicial), 391 (casi el 50 por ciento) habían ocupado diversos cargos judiciales antes de la instauración del Imperio. El porcentaje de individuos con CJ previa se iba incrementando con la jerarquía de los tribunales respectivos, de modo que ya habían formado parte del Poder Judicial 47 por ciento de los jueces de primera instancia, 52 por ciento de los magistrados de segunda instancia, 67 por ciento de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y 88 por ciento de los magistrados del Tribunal Supremo (de éstos, 30 por ciento ya había sido ministro de la Suprema Corte de Justicia en alguna época

¹⁰⁵⁹ Soberanes Fernández (1997, 198).

¹⁰⁶⁰ Ya desde el siglo XIX se escucharon voces que proponían que el nombramiento de los juzgadores federales inferiores lo hiciera la Suprema Corte sin intervención del Ejecutivo; también, que los ministros fueran profesionales del derecho que no estuvieran sujetos a elección popular, sino a designación por el Ejecutivo con el concurso del Legislativo. Ambas propuestas se harían realidad bajo el imperio de la Constitución de 1917.

anterior). El número de jueces y magistrados ratificados en el cargo que ya ocupaban desde antes fue bastante elevado (casi la mitad).¹⁰⁶¹

Al restaurarse la República, parecía que había que comenzar nuevamente de cero en la construcción del sistema judicial. El Secretario de Justicia, don Antonio Martínez de Castro, señalaba en su informe de marzo de 1868 que era urgente reorganizar la justicia, pero “¿dónde encontrar tan crecido número de personas dotadas de probidad y aptitud, como se necesitaba para cubrir todas las plazas que había que llenar?”. Era difícil conseguirlo, porque

había que desechar, necesariamente, no sólo las personas que acababan de servir al gobierno usurpador como empleados en el ramo judicial; sino también a los que habían tomado una parte muy activa y directa en traernos la intervención, o en sostener a las autoridades que de ella emanaron, y a los letrados que probablemente habían de ocupar un puesto en el Congreso general, para no tener que hacer a poco nuevos nombramientos. La dificultad era todavía mayor, porque no cabía ni el recurso de echar mano de algunos de los letrados que en los Estados se distinguen por su ciencia y honradez, puesto que aquellos que tenían necesidad de emplearlos, por hallarse en circunstancias idénticas a las en que se encontraba el Distrito Federal y por esta misma causa no ha sido dable todavía cubrir todos los juzgados de distrito y tribunales de circuito.¹⁰⁶²

Por ello, el Gobierno se veía precisado a “elegir Jueces y Magistrados en un círculo muy reducido, y ... emplear a algunos abogados que, aunque de mérito, no habiendo seguido la carrera de la judicatura, no podían tener la expedición y experiencia que sólo puede dar la práctica”.¹⁰⁶³ El Secretario de Justicia quizá exageraba un tanto, pues una circular del mismo gobierno, de 20 de agosto de 1867, permitía a los abogados que habían aceptado cargos judiciales durante el Segundo Imperio, rehabilitarse a través de un trámite burocrático, y las solicitudes entre 1867 y 1868 fueron numerosas.¹⁰⁶⁴

La siguiente vicisitud en el desarrollo de la CJ se produce con la instalación y consolidación del régimen dictatorial del general Porfirio Díaz (1830-1915). Al triunfo del Plan de Tuxtepec, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de funcionar en noviembre de 1876 y se reinstaló hasta el 1º de junio de 1877. Los ministros que no apoyaron a Porfirio Díaz fueron

¹⁰⁶¹ López González (2014, 323 y ss.).

¹⁰⁶² Soberanes Fernández (1997, 256).

¹⁰⁶³ Soberanes Fernández (1997, 256).

¹⁰⁶⁴ López González (2014, 339).

destituidos, mientras que los jueces de Distrito y magistrados de Circuito continuaron laborando, siempre que protestaran haber cumplido, y cumplieran, con el Plan de Tuxtepec.¹⁰⁶⁵ Aún así, hubo varios nombramientos unilaterales y provisionales de jueces de Distrito por el Ministro de Justicia e incluso por el gobernador o comandante militar del estado de que se tratará.¹⁰⁶⁶

El gobierno del general Díaz inauguró una época de orden y estabilidad que el país no había conocido desde los inicios del siglo XIX. Podría pensarse que éstas eran condiciones favorables para el desarrollo y consolidación de la CJ, es decir, que los tribunales fueran ocupados por funcionarios cada vez más profesionales, con experiencia y una larga trayectoria en la justicatura misma. No parece, sin embargo, que tal haya sido el caso. Los indicios de que disponemos van en el sentido de que el gobierno del general Díaz evitó, en general, la ratificación y la permanencia prolongada de jueces, magistrados y ministros en los cargos que ocupaban, como una forma de desalentar la independencia judicial, que podría resultar estorbosa a su régimen en algún momento. Por la misma razón, se rechazaron los intentos de introducir en la Constitución la inamovilidad de los juzgadores federales.¹⁰⁶⁷ Sin embargo, en tanto que no hubiera algún tipo de “riesgo político” en los nombramientos, los antecedentes y la experiencia previa en labores judiciales resultaban valiosos, aunque no imprescindibles.

Los datos con que contamos sobre los nombramientos judiciales en la última década de la dictadura porfirista parecen confirmarlo. Según un cuidadoso estudio elaborado por José Ramón Cossío Díaz, entre 1900 y 1910 se convocó a la elección de 34 plazas de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que favoreció a un total de 27 personas.¹⁰⁶⁸ De ellas, 12 (44.4 por ciento) tenían experiencia judicial previa (principalmente en los estados) y 10 (37 por ciento) ya habían ocupado el cargo de ministro en un periodo anterior o se presentaban a elección para un segundo periodo. Ello deja en evidencia que una mayoría tenía preferentemente antecedentes políticos y no ocupaba el cargo por más de seis años; son lo que formaban parte, en palabras de Cossío Díaz, “de un ‘inventario circulante’ en la

¹⁰⁶⁵ Cabrera Acevedo (1990, 22).

¹⁰⁶⁶ Cabrera Acevedo (1990, 27).

¹⁰⁶⁷ Don Justo Sierra Méndez (1848-1912) empezó a insistir, desde 1878, en la necesidad de la inamovilidad judicial como garantía de la independencia de los juzgadores a través de sus escritos en la prensa. En 1893 presentó una iniciativa de reforma constitucional en este sentido, la cual fue bloqueada por el general Díaz, ya asentado firmemente en el poder. Véase Cabrera Acevedo (1991, 115-120).

¹⁰⁶⁸ Cossío Díaz (2014, 35 y ss.).

permanente búsqueda de equilibrios porfirianos”.¹⁰⁶⁹ Algo similar ocurriría más tarde con el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre los años cincuenta y noventa del siglo XX.

En cuanto a los nombramientos de jueces de Distrito, los datos son aún más reveladores. De las 97 personas nombradas juez de Distrito (incluyendo suplentes e interinos) entre 1900 y 1910, solamente tres (!) recibieron un nuevo nombramiento de cuatro años. Pasado ese periodo, no había ninguna obligación de proceder a estudiar una posible ratificación o promoción. Es claro, entonces, que no se favoreció la permanencia de los juzgadores en el cargo y tampoco se alentó su promoción a cargos superiores.¹⁰⁷⁰

2. *La carrera judicial después de 1917*

La Constitución de 1917 introdujo cambios muy importantes en el sistema de nombramiento, permanencia y disciplina en el cargo de jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación. La mayoría de esas modificaciones ya se venían discutiendo desde fines del siglo XIX, de modo que el Constituyente de Querétaro retomó las principales críticas que se hacían, en la materia, a la Constitución de 1857 y las plasmó en el nuevo texto constitucional. Los principales cambios se pueden resumir de la siguiente manera:¹⁰⁷¹

- Se eliminó la elección popular indirecta de los once ministros de la Suprema Corte de Justicia (que funcionaría sólo en Pleno) y se confió su designación al Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, a propuesta de las legislaturas de los estados, mediante mayoría absoluta de votos y concurriendo al menos dos terceras partes del número total de diputados y senadores.
- La duración de los ministros en el cargo era indefinida, aunque el Constituyente introdujo un sistema transitorio en el que el primer nombramiento duraría dos años (hasta 1919), el segundo cuatro (hasta 1923), y el tercero ya no tendría plazo.
- Los magistrados de Circuito (MC) y jueces de Distrito (JD) eran designados por la Suprema Corte de Justicia por un periodo de cuatro

¹⁰⁶⁹ Cossío Díaz (2014, 62).

¹⁰⁷⁰ Cossío Díaz (2014, 55 y ss.). Cossío Díaz solamente reporta siete nombramientos de magistrados de Circuito entre 1907 y 1914. En los archivos de la Suprema Corte no se encontraron datos sobre nombramientos de magistrados entre 1900 y 1907.

¹⁰⁷¹ Sobre este tema puede verse Cabrera Acevedo (1968).

años; a la Corte le correspondía también vigilar su conducta y recibir quejas contra su desempeño; concomitantemente se suprimió la Secretaría de Justicia, por considerarse que era el instrumento de intervención del Poder Ejecutivo en el Judicial.¹⁰⁷²

- Los ministros, magistrados y jueces no podían ser removidos de sus cargos, salvo el caso de mala conducta y previo un juicio de responsabilidad.

Este sistema de nombramiento no fue duradero. Además de las renovaciones de 1919 y 1923, en 1928, a propuesta de Álvaro Obregón, reelecto a la Presidencia en ese año, se modificó el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, para otorgarse la facultad de propuesta al Presidente de la República, con ratificación del Senado, conforme al modelo de los Estados Unidos. Además, se le concedió también al Presidente de la República la facultad de solicitar al Congreso la destitución de los juzgadores federales por mala conducta. En 1934, a propuesta del Presidente electo, general Lázaro Cárdenas, se dispuso que el cargo de los ministros, magistrados y jueces federales durara seis años, coincidentes con el periodo presidencial,¹⁰⁷³ con el propósito de que el Poder Judicial estuviera más en sintonía con las demandas y expectativas del movimiento revolucionario. En 1944, todavía bajo la Presidencia del general Manuel Ávila Camacho, se restituyó la inamovilidad de los ministros,¹⁰⁷⁴ pero en 1951, en conjunto con una reforma que creó los primeros Tribunales Colegiados de Circuito, el Congreso dictó un decreto que dispuso el retiro forzoso de los ministros de

¹⁰⁷² No obstante estos cambios, después de 1917, las leyes orgánicas respectivas no contuvieron una reglamentación detallada de los criterios y procedimientos para hacer estos nombramientos, por lo que fue la práctica y los acuerdos internos de los ministros los que fueron llenando las lagunas del sistema. Véase Ríos Figueroa (2017), quien hizo un análisis de estas cuestiones a través de las actas de las sesiones privadas de la SCJN. Véase también la síntesis de las normas sobre la materia que estuvieron vigentes entre 1917 y 1994 en Cossío Díaz (1996, 46-51).

¹⁰⁷³ Adicionalmente, se introdujo un límite de edad de 65 años para el nombramiento de los ministros.

¹⁰⁷⁴ Esta reforma “suavizó” también la facultad que tenía el Presidente de la República para solicitar al Congreso la destitución de algún juzgador federal, disponiendo que el Presidente escuchara primero en privado al funcionario de que se tratara, a fin de poder apreciar “en conciencia” la justificación de esa solicitud, lo que la doctrina motejó de “confesión laica” (artículo 111, último párrafo, de la Constitución). En 1982, al reorganizarse por completo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (Título Cuarto de la Constitución) se eliminó la facultad presidencial de pedir la destitución de los juzgadores federales y en 1987 se aumentó el “periodo de prueba” de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, de cuatro a seis años.

la SCJN al cumplir setenta años de edad. Este esquema siguió vigente hasta la reforma constitucional y legal de 1994-1995.¹⁰⁷⁵

En las diversas ocasiones en que se dispuso la renovación de la Suprema Corte no se hizo de manera total, sino que siempre se ratificó el nombramiento de algunos ministros hasta entonces en funciones. En cuanto a los MC y JD, carecemos de estudios que nos informen sobre su permanencia efectiva en funciones, aunque podemos suponer que, en un número importante, esos funcionarios tendían a ser nombrados nuevamente al concluir el periodo de su encargo. Sin embargo, las condiciones favorables para el desarrollo de la CJ realmente no se produjeron sino hasta los años cincuenta y sesenta. En efecto, a partir de entonces, las reglas y los requisitos de nombramiento y permanencia de los juzgadores federales se mantuvieron estables durante un largo periodo, de modo que las prácticas y normas informales favorecieron el surgimiento de un “escalafón judicial” efectivo,¹⁰⁷⁶ formado de diversas etapas que los funcionarios judiciales podían recorrer hasta lograr el nombramiento de JD y MC. El Poder Judicial de la Federación de entonces ya contaba con una masa importante de funcionarios, a quienes se abría la perspectiva de poder desarrollar toda su carrera profesional dentro de la institución¹⁰⁷⁷ e incluso de aspirar al cargo máximo dentro de ella, el de ministro de la Suprema Corte de Justicia. Si bien esta función no formaba parte, estrictamente hablando, de la CJ federal, pues la designación era de tipo “político” y prácticamente discrecional, los Presidentes de la República empezaron a seguir la costumbre de repartir, aproximadamente por mitad, los nombramientos entre quienes habían seguido la CJ y

¹⁰⁷⁵ “Decreto que establece las causas del retiro forzoso o voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (*Diario Oficial de la Federación* de 19 de febrero de 1951).

¹⁰⁷⁶ Decimos “efectivo”, porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) ya prevéía, desde 1934, la existencia de un escalafón, conforme al cual se cubrirían las vacantes de magistrados, jueces y otros funcionarios (con excepción de los secretarios adscritos a los ministros). En la ley de 1934 se incluía a los agentes del Ministerio Público Federal y auxiliares del Procurador General de la República. Esta última posibilidad desapareció en la LOPJF de 1936. Véase Esquinca Muñoa (2016, 264-266).

¹⁰⁷⁷ Esto es parcialmente cierto, pues hay que tomar en cuenta que los salarios eran muy bajos, de modo que algunos funcionarios judiciales, como los secretarios, en ocasiones realizaban otras tareas remuneradas (principalmente docentes) que no entraran en conflicto con sus responsabilidades judiciales. Los jueces, magistrados y ministros tenían incompatibilidad plena para realizar otras actividades remuneradas. Véase el testimonio de Héctor Fix-Zamudio (2016, 80), quien fue secretario judicial federal a fines de los cincuenta y principios de los sesenta.

quienes provenían de otros campos de actividad profesional, principalmente en diversos órganos del poder público.¹⁰⁷⁸

Justamente en los años sesenta, en los primeros congresos nacionales de derecho procesal, una demanda reiterada de los abogados y los académicos era la creación de una carrera judicial formal.¹⁰⁷⁹ La misma Suprema Corte de Justicia estaba en sintonía con esta demanda, al seguir una política deliberada de selección de los funcionarios de cargos superiores de entre los ocupantes de los inmediatamente inferiores, es decir, los JD se designaban preferentemente de entre los Secretarios de Estudio y Cuenta de la misma Suprema Corte, y los MC, de entre los jueces, pero no siempre se siguió esta regla de manera tajante. Así, por ejemplo, en los informes que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia rindió al Pleno de la misma en los años de 1967 y 1968 se lee, respectivamente, lo siguiente:

Es altamente satisfactorio y significativo dejar constancia de que las promociones realizadas al presentarse vacantes hayan favorecido a funcionarios de la categoría inmediata inferior, y esto no sólo por parte del señor Presidente de la República, sino como *práctica constante* de esta Suprema Corte, *estableciéndose de hecho la carrera judicial*, como estímulo a quienes han consagrado su vida a estas actividades.¹⁰⁸⁰

...no obstante la carencia de una Ley específica que establezca la carrera judicial, prácticamente se corrió el escalafón que premia los merecimientos de los viejos servidores de la Judicatura, esperando así que su actuación satisfaga plenamente los imperativos que se buscan al dictarse las últimas reformas judiciales, cuya trascendencia e importancia ha quedado puesta de relieve en anteriores ocasiones.¹⁰⁸¹

En 1967, se promovió a cuatro JD a la categoría de MC, mientras que se nombró a siete JD de entre secretarios de juzgado (tres), secretarios de Tribunal Colegiado (uno) y Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte (tres).¹⁰⁸² En 1968, año en que se creó un número importante de Tribunales

¹⁰⁷⁸ Dentro de la misma Corte parecía existir una especie de jerarquía entre los ministros numerarios, que formaban parte del Pleno, y los supernumerarios, que no lo integraban, pues era frecuente que el Presidente de la República designara a los numerarios entre quienes habían sido primero supernumerarios.

¹⁰⁷⁹ Durante el Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, realizado entre el 14 y el 18 de febrero de 1960, se discutió el tema de la implantación de la carrera judicial y los congresistas propusieron su introducción formal en nuestro país. Véase Flores García (1960).

¹⁰⁸⁰ SCJN (1967, 29; énfasis añadido).

¹⁰⁸¹ SCJN (1968, 25).

¹⁰⁸² SCJN (1967, 29).

Colegiados de Circuito para hacer frente a la reforma judicial aprobada en 1967, se ascendió al cargo de MC a un subsecretario de acuerdos y a un secretario de acuerdos de sala, así como a ocho Secretarios de Estudio y Cuenta, todos de la Corte, a quince JD y a un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Por lo que respecta al cargo de JD, se nombró a dos jueces interinos como propietarios, a tres Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte, a 17 secretarios de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, a un defensor federal y a un agente del Ministerio Público Federal.¹⁰⁸³ Como puede verse, si bien el Pleno de la Corte tenía a favorecer con el nombramiento de JD o MC principalmente a funcionarios del propio Poder Judicial, no siguió en todos estos casos un escalafón riguroso y no dejó de considerar a los servidores públicos de otros órganos de la justicia.

El resultado de estas prácticas y políticas en el nombramiento de juzgadores federales —ministros, jueces y magistrados— puede apreciarse en los siguientes cuadros:

Cuadro 10.1
PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES
DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN (1984, 1989 Y 1993)

	1984 (N=26)	1989 (N=26)	1993 (N=25)
Lugar de nacimiento <i>Distrito Federal</i>	10 entidades 10 (38.4%)	12 entidades 12 (46.1%)	14 entidades 10 (40%)
Mujeres	3 (11.5%)	5 (19.2%)	5 (20%)
<i>Edad promedio</i> Al nombramiento como ministro	61.5 años 53.6 años	55.7 años 50.6 años	58.8 años 51.8 años
Antigüedad promedio en la Suprema Corte de Justicia	8 años	5.1 años	7 años

¹⁰⁸³ SCJN(1968, 24).

	1984 (N=26)	1989 (N=26)	1993 (N=25)
<i>Con carrera judicial en el PJF</i>	16 (61.5%)	14 (53.8%)	14 (56%)
Secretarios en la Suprema Corte	14 (87.5%)	14 (100%)	13 (92.8%)
Jueces de Distrito	8 (50%)	9 (64.3%)	8 (57.15)
Magistrados de Circuito	11 (68.7%)	10 (71.4%)	10 (71.4%)
Antigüedad en el PJF	26.6 años	27.6 años	31 años

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y SCJN (1989; 1993).

El Cuadro 10.1 nos muestra algunos datos interesantes sobre los perfiles personales y profesionales de los ministros de la SCJN en tres momentos distintos. De estos datos resalta, por ejemplo, que los ministros eran originarios de entre diez y catorce entidades federativas distintas, pero que la capital de la República tenía un peso desproporcionado como lugar de origen de los integrantes de la Corte, llegando casi a la mitad en 1989 (46.1 por ciento). El número de mujeres designadas como ministras aumentó durante el periodo hasta llegar a 20 por ciento en 1993. Entre 1984 y 1989 hubo una renovación importante de la Corte, razón por la cual se redujo de manera significativa la edad promedio de los ministros, incluyendo la de designación, aunque ambos indicadores vuelven a aumentar hacia 1993. Lo mismo sucede con la antigüedad promedio de los ministros en su cargo.

Los datos que más nos interesan para los efectos de este trabajo son los relativos a la CJ de una parte de los ministros. Se advierte claramente que la proporción de ministros con antecedentes en la CJ federal es superior a la mitad de la composición total de la Suprema Corte y oscila entre 53.8 por ciento y 61.5 por ciento.¹⁰⁸⁴ En cuanto a los cargos inferiores ocupados por dichos ministros en el PJF, casi la totalidad (entre 87.5 y 100 por ciento) fue secretario en la propia Suprema Corte; más de la mitad (de 50 a 64.3 por ciento) ocupó el cargo de JD y más de dos tercios (entre 68.7 y 71.4 por ciento) también fue MC. Esta carrera se refleja también en la antigüedad

¹⁰⁸⁴ Sin embargo, todavía en 1968, la gran mayoría de los 25 ministros que componían a la Corte eran de origen “externo”, aunque varios de éstos contaban con antecedentes judiciales, sobre todo en las entidades federativas. Véase la composición de la Suprema Corte de Justicia en ese año según las fichas biográficas correspondientes en Camp (1992).

promedio de tales ministros en el PJF, que oscila entre 26.6 y 31 años. Como puede advertirse, estos ministros con antecedentes judiciales no se desempeñaron rigurosamente en todos los niveles de la CJ, pero sí queda en claro que existía una tendencia a ocupar dichos cargos en el orden jerárquico establecido dentro de la institución.

En relación con JD y MC, resultan significativos los datos reunidos en el siguiente cuadro, que refleja la situación en el año de 1984:

Cuadro 10.2
PERFIL DE LA CARRERA JUDICIAL DE JD Y MC
(1984)

	Jueces (N=96)	Magistrados (N=87)
<i>Lugar de origen</i>		
Nacidos en el Distrito Federal	20 entidades 16 (16.6%)	25 entidades 9 (10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)
<i>Número de adscripciones</i>		
Como jueces	1.8	1.9
Como magistrados	—	1.9
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
<i>Antigüedad en el Poder Judicial</i>		
Como jueces	14.6 años 4.3 años	21.8 años 5.5 años
Como magistrados	—	7.2 años
<i>Edad de designación</i>		
Como jueces	40.4 años	36.3 años
Como magistrados	—	43.7 años
Mujeres	6 (6.6%)	5 (5.7%)

	Jueces (N=96)	Magistrados (N=87)
<i>Carrera judicial (PJF)</i>		
Oficial judicial	14 (14.4%)	7 (8%)
Actuario	41 (42.3%)	40 (46%)
Secretario en JD	49 (50.5%)	43 (49.4%)
Secretario en TC	58 (59.8%)	43 (49.4%)
Secretario en la SCJN	78 (80.4%)	66 (75.9%)
Juez de distrito	—	80 (92%)

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984).

NOTA: JD= Juzgado de Distrito; TC= Tribunal de Circuito; SCJN= Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJN significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su *currículum*.

El cuadro anterior nos muestra que, en comparación con los ministros, la diversidad de origen geográfico de JD y MC es mayor y que el porcentaje de los originarios del Distrito Federal no es desproporcionado en comparación con el de los provenientes del resto del país. Un cierto porcentaje de JD y MC estaba adscrito en su misma entidad de origen en 1984 (20.8 y 12.6 por ciento, respectivamente), lo que revela una política deliberada de adscribirlos en destinos diferentes a su lugar de nacimiento. El número de mujeres era muy reducido, pues solamente hasta los años setenta empezó a hacer la Suprema Corte nombramientos de magistradas, primero, y luego también de juezas. La edad promedio de ingreso en funciones profesionales era cercana a los treinta años. La antigüedad promedio en el Poder Judicial de los JD era de casi quince años y de casi veintidós para los MC. La edad de nombramiento de los JD oscilaba entre 36 y 40 años (la ley exigía la edad mínima de 30), y era en promedio de 43 años para los MC (la edad mínima era de 35 años). Tanto jueces como magistrados tenían relativamente pocos años ocupando el cargo en ese momento (entre 4.3 y 7.2 años).

Nuevamente, la parte más interesante del cuadro es la que muestra la proporción de jueces y magistrados que habían ocupado los diversos escalones de la CJ. Se advierte fácilmente que mientras más elevado el cargo, mayor la proporción de juzgadores que llegaron a ocuparlo; en el nivel de secretario de la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, entre 75 y 80 por ciento de los jueces y magistrados llegaron a desempeñar tal función. Por tanto, no todos los jueces y magistrados con experiencia en funciones judiciales iniciaron tal carrera desde los cargos más bajos. Como hemos visto, la Corte tenía un margen discrecional para las designaciones debido a la ausencia de una reglamentación detallada. Es cierto que en 1982 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para prever la realización de exámenes de oposición para la designación JD, pero esta disposición nunca se reglamentó ni se puso a prueba,¹⁰⁸⁵ y desapareció poco después,

¹⁰⁸⁵ *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1982. La reforma también estableció reglas más precisas sobre la designación de magistrados de Circuito y otros funcionarios judiciales, en los siguientes términos:

“Artículo 92. Las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de circuito serán cubiertas por escalafón, en los términos del artículo siguiente, debiendo preferirse a los jueces de distrito que hayan sido reelectos para efectos del artículo 97 Constitucional, tomando en cuenta su capacidad, aptitud, la importancia de los servicios de interés general que hayan observado en el ejercicio de los mismos, y en igualdad de todas esas circunstancias, el tiempo que hayan servido a la administración de justicia federal. Cuando excepcionalmente la selección se establezca a favor de candidatos que no reúnan estos requisitos, deberán expresarse las razones de tal determinación, señalando los méritos, prestigio, antecedentes de honradez, dedicación al trabajo y vocación de servicio que la hayan motivado.

Las vacantes de jueces de distrito serán cubiertas mediante examen de oposición en cada vacante que se presente, en el cual se evalúen sus conocimientos y experiencias en la administración de justicia. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cuando lo estime pertinente y cada una de las Salas numerarias, a propósito de cada vacante, propondrán un candidato.

El nombramiento se otorgará a quien haya obtenido mejor calificación en la evaluación, tomando en cuenta el resultado de la revisión de su expediente personal, su capacidad y aptitud, la importancia de los servicios de interés general que haya prestado en el desempeño de sus cargos, la conducta que haya observado en el ejercicio de los mismos y, en igualdad de todas esas circunstancias, el tiempo que hayan servido al Poder Judicial de la Federación.

Para la determinación específica de los procedimientos de selección, integración del jurado para los exámenes de oposición, elaboración de cuestionarios y demás aspectos relacionados con dicha selección, la Suprema Corte de Justicia expedirá el reglamento respectivo, el cual no podrá contravenir las bases anteriores.

Las vacantes que ocurrán en los cargos de los demás funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los mencionados en el penúltimo párrafo del artículo 60. de esta ley y de los secretarios de estudio y cuenta, serán cubiertas por escalafón, en los términos de los dos artículos siguientes, teniéndose en cuenta: la capacidad y aptitud de los funcionarios y empleados respectivos y la importancia de los servicios de interés general que hayan prestado en el desempeño de su cargo; la conducta que hayan observado en el ejercicio de los mismos y, en igualdad de todas las circunstancias anteriores, el tiempo que ha-

junto con el escalafón definido en las leyes anteriores, con la LOPJF de 1988.¹⁰⁸⁶ Se entiende perfectamente que no se haya querido o podido aplicar el sistema de selección por examen, ya que ello limitaba en la facultad de propuesta de candidatos por los ministros en lo individual, así como la discrecionalidad en conjunto de la Corte en el nombramiento de juzgadores.

Ésta era aproximadamente la situación en 1994, en vísperas de la gran reforma constitucional y legal que, entre otros numerosos cambios, introduciría un sistema de CJ formal.

3. La creación de una carrera judicial formal a partir de 1995

El modelo de carrera judicial informal que hemos descrito en el inciso anterior ha sido calificado como “tutorial” por José Ramón Cossío Díaz, para indicar que los futuros jueces y magistrados se iban formando, paulatinamente y de manera práctica, en los órganos jurisdiccionales de distinto nivel, bajo la vigilancia y dirección de los titulares de dichos órganos, hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia, donde el trato cotidiano con los ministros les permitía a éstos aquilatar las características personales y profesionales de los secretarios, de modo que, en algún momento, podían proponerlos al Pleno para su designación en un cargo de JD o MD.¹⁰⁸⁷

Hasta los años ochenta, el crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales fue bastante modesto, por lo que las oportunidades de designación de titulares de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito también

yan servido a la Nación. En casos excepcionales, las vacantes podrán cubrirse por personas que, aunque sin prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, lo hubiesen hecho anteriormente con eficiencia y probidad notoria o por personas que sean acreedoras de ellos por su honorabilidad, competencia y antecedentes”.

¹⁰⁸⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1988.

“Artículo 100. Las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes. Tratándose de vacantes en los cargos de magistrados de Circuito, deberán preferirse, en igualdad de los atributos señalados, a los jueces de Distrito que hayan sido reelectos para los efectos del artículo 97 Constitucional. En casos excepcionales las vacantes podrán cubrirse por personas que, aun sin prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, sean acreedoras a esos cargos por su honorabilidad, competencia y antecedentes”.

El artículo 101 remitió la definición del escalafón de los servicios públicos del PJF a un reglamento de la Corte y se dispuso, como en leyes anteriores, que ciertos servidores judiciales superiores de la Corte (como los Secretarios de Estudio y Cuenta) no tenían derecho a ascenso conforme al escalafón, pero la Corte podía nombrarlos a cargos de categoría superior.

¹⁰⁸⁷ Cossío Díaz (1996, 52 y ss.). Este autor considera que este modelo estuvo vigente entre 1917 y 1982.

eran más bien limitadas y ocasionales, según señalamos anteriormente. Sin embargo, sobre todo a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se aumentó de manera importante el presupuesto del Poder Judicial de la Federación y se otorgó a la Suprema Corte (mediante las reformas constitucionales y legales de 1987-1988) la posibilidad de crear directamente nuevos juzgados y tribunales, sin necesidad de una reforma de la ley, como sucedía hasta el momento. El ritmo de creación de nuevos órganos jurisdiccionales federales se aceleró en los años noventa y ha continuado en esa dinámica hasta nuestros días, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 10.1
NÚMERO DE TRIBUNALES DE CIRCUITO Y DE JUZGADOS
DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN
(1930-2015)

<i>Año</i>	<i>JD</i>	<i>TCC</i>	<i>TUC</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>Población/tribunales (en miles)</i>		
					<i>JD</i>	<i>TCC</i>	<i>TUC</i>
1930	46	—	6	16 552	360	—	2 759
1940	46	—	6	19 653	427	—	3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
2000	217	138	56	97 400	448	705	1 739
2005	290	172	67	103 263	356	600	1 541
2010	316	191	76	112 337	355	588	1 478
2015	423	222	88	119 938	283	540	1 363

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de Cossío Díaz (1996) y de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1970-2015.

NOTAS: JD= Juzgados de Distrito; TUC= Tribunales Unitarios de Circuito; TCC= Tribunales Colegiados de Circuito.

El dato sobre la población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI, consultables en <<http://www.inegi.org.mx>>.

Aunque los primeros cinco TCC entraron en funciones hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950.

Para 2005 no se tomó en cuenta a dos JD itinerantes. Para 2010, no se contabilizaron 29 TCC auxiliares, 13 TUC auxiliares y 46 JD auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares, 9 TUC auxiliares y 36 JD auxiliares.

En la tabla anterior hemos puesto el número de órganos jurisdiccionales federales correspondientes a varios años en relación con la población total del país, para indicar que el crecimiento del Poder Judicial de la Federación ha ocurrido a un ritmo más acelerado que el aumento poblacional, a partir, precisamente, de los años ochenta.

De este ritmo acelerado de creación de juzgados y tribunales derivó, comprensiblemente, la necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes de jueces y magistrados. Como lo señala el mismo Cossío, ello hizo entrar en crisis el “modelo tutorial” de la carrera judicial, por la menor oportunidad de conocer directamente las cualidades de los candidatos a un cargo judicial, pero, sobre todo, porque en la Corte surgió un esquema de intercambio de votos entre los ministros integrantes del Pleno (modelo que Cossío denomina en consecuencia “cooperativo”) y, en algunos casos, en la formación de “familias” o “clientelas” judiciales que ponían en riesgo la independencia interna de los juzgadores.¹⁰⁸⁸ Ello se convirtió en tema de las plataformas de los partidos políticos en las elecciones federales del año 1994, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN).¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁸ Cossío Díaz (1996, 61 y ss.).

Ríos Figueroa (2017, 280 y ss.) habla de la degradación del “pacto entre caballeros” que había gobernado la designación de JD y MC desde los años treinta. Un indicador de tal degradación fue el aumento del número absoluto y relativo de quejas contra jueces y magistrados, el cual alcanzó un pico a comienzos de los años noventa. También hubo numerosas quejas contra el PJF presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre junio de 1990 y enero de 1992 (en que se publicó la reforma constitucional que excluyó el conocimiento de estos asuntos de la competencia de la CNDH). Véase Cossío Díaz (1996, 72).

Desde luego que el sistema tenía otros inconvenientes, como el hecho de que sólo ofreciera oportunidades de designación a quienes tuvieran algún tipo de relación con los ministros de la Corte, lo que ponía en desventaja sobre todo a secretarios de juzgados y tribunales fuera de la capital. Desde este punto de vista, la introducción de la CJ vino a democratizar el sistema de designación de juzgadores, como lo apunta el magistrado y ex-consejero César Esquinca Muñoz (2010, 404).

¹⁰⁸⁹ Véase el capítulo VIII en este volumen.

Consciente de la importancia del Poder Judicial para el establecimiento de un verdadero Estado de derecho, Ernesto Zedillo Ponce de León, ganador de la elección presidencial de ese año, envió al Congreso de la Unión, a los pocos días de tomar posesión de su cargo, una iniciativa para introducir importantes reformas a la composición y competencias del PJF y de manera especial a la SCJN. Entre otros cambios, se creó un órgano especializado de gobierno y administración —el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)— al cual se le transfirieron las facultades que en esa materia había ejercido la Corte respecto de los tribunales federales inferiores, incluyendo la creación de órganos jurisdiccionales y la selección, nombramiento y adscripción de JD y MC.

En relación con la CJ, la iniciativa del presidente Zedillo señaló escuetamente lo siguiente:

Con el fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que el respecto determinen las leyes.¹⁰⁹⁰

Como se ve, la iniciativa subraya únicamente el impacto de la CJ en la calidad profesional de los impartidores de justicia, sin mencionar otros aspectos igualmente importantes, como los de la democratización de la judicatura mediante la selección puramente meritocrática de sus integrantes, así como la trascendencia de la CJ para la independencia de los juzgadores. En cambio, la exposición de motivos de la nueva LOPJF, publicada el 26 de mayo de 1995, sí menciona estos aspectos:

...a fin de garantizar la adecuada calificación y el profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, la reforma constitucional también previó la creación de la carrera judicial, como medio para garantizar, por una parte, la independencia del juzgador no sólo frente al poder político sino frente a los tribunales de alzada o revisión y, por otra parte, que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que tengan, además, una auténtica vocación de servicio en esta importante tarea... En adelante, los miembros del Poder Judicial de la Federación habrán de ser designados tomando en cuenta los merecimientos que demuestren en los concursos de oposición que se celebren.¹⁰⁹¹

¹⁰⁹⁰ Citada en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996, 592).

¹⁰⁹¹ Citada en Esquinca Muñoa (2016, 201).

A partir de 1995, la CJ en el PJF funciona de acuerdo con los siguientes principios:¹⁰⁹²

- La CJ comprende un serie de cargos que van desde la categoría de actuario hasta la de MC, incluyendo a los secretarios de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, a los Secretarios de Estudio y Cuenta y al Subsecretario y el Secretario Generales de Acuerdos de la SCJN, así como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).¹⁰⁹³
- El acceso a los cargos de JD y MC se realiza mediante un sistema de concursos de oposición (CO), los cuales pueden ser internos al Poder Judicial o abrirse a concursantes externos. Las bases de los concursos, de sus requisitos y etapas (dos escritas y una oral), están reglamentadas en la ley, pero el CJF tiene facultades para complementar dicha reglamentación mediante acuerdos generales y las convocatorias de los respectivos concursos.
- Los aspirantes inconformes con los resultados de los concursos de oposición tienen derecho a acudir a la SCJN, para que ésta verifique que el concurso se ha realizado de acuerdo con las prescripciones de la ley (a través del “recurso de revisión administrativa”).
- Para ocupar los demás cargos de la CJ se exige solamente un examen de aptitud, aplicado por el Instituto de la Judicatura Federal, que es un órgano auxiliar del CJF; los titulares de juzgados y tribunales designan directamente a sus colaboradores entre quienes han aprobado dicho examen.
- El CJF tiene facultad para vigilar el comportamiento de jueces y magistrados, a los que puede aplicar sanciones disciplinarias, que incluyen la destitución del cargo. En este último caso, los funcionarios sancionados pueden impugnar la sanción ante la SCJN a través del recurso de revisión administrativa ya mencionado.

Las reformas constitucionales que introducen el nuevo sistema de justicia penal (2008), así como en materia de derechos humanos y juicio de amparo (2011), vienen a complementar sustantivamente las exigencias for-

¹⁰⁹² Véanse los artículos 105 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) de 1995, con sus reformas.

¹⁰⁹³ Artículo 110 de la LOPJF. Este artículo incluye ahora también a los funcionarios de la carrera judicial que laboran en el TEPJF. Los magistrados de este Tribunal, tanto los de la Sala Superior como los de las Salas Regionales y Especializada, son designados por el Senado de la República a propuesta, en terna, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

males y procesales de la CJ, de manera que puede hablarse de un “nuevo paradigma constitucional” para los JD y MC.¹⁰⁹⁴

III. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONCURSOS PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO

Los primeros concursos internos de oposición (CIO) para la designación de JD y MC se realizaron en el año de 1996.¹⁰⁹⁵ A partir de entonces y hasta el año de 2017, se había convocado a la realización de 28 CIO para la designación de JD y 36 para la de MC. Los concursos de oposición libres (COL) han sido ocho para JD y ocho para MC.¹⁰⁹⁶ Adicionalmente, se han realizado cuatro concursos para JD en diversas materias, así como catorce concursos más, entre 2014 y 2015, para la selección de jueces penales en el nuevo sistema de justicia penal que entró plenamente en vigor en junio de 2016. La siguiente tabla refleja el número de vencedores de todos estos concursos, agrupados por años y haciendo distinción entre hombres y mujeres designados:

Tabla 10.2
VENCEDORES EN CONCURSOS DE OPOSICIÓN
PARA LA DESIGNACIÓN DE JD Y MC
(1996-2018)

Año	<i>Jueces de Distrito</i>			<i>Magistrados de Circuito</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
1996	7	55	62	2	18	20
1997	15	47	62			

¹⁰⁹⁴ Así Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 23 y ss.).

¹⁰⁹⁵ En 1995 y nuevamente en 1999, cuando ya estaba vigente el sistema de CO, el CJF convocó a dos concursos de méritos para la designación de MC (con 7 designados) y cinco concursos para el nombramiento de JD (con 126 designados). La Corte validó el nombramiento de JD por este medio, siempre que fuera de manera excepcional y con respeto a los principios constitucionales de la CJ. Véase Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 289) y Esquinca Muñoz (2016, 277 y ss.).

¹⁰⁹⁶ Estos concursos no están reservados, como en otros países, a profesionistas externos al Poder Judicial, sino que en México, además de estos concursantes externos, también ha podido participar el personal interno del PJF. La LOPJF no establece reglas particulares para los COL, por lo que ha sido el CJF el encargado de su reglamentación específica. Estos concursos ya no se han realizado desde 2010.

Año	<i>Jueces de Distrito</i>			<i>Magistrados de Circuito</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
1999				6	9	15
2000	11	74	85*	15	55	70*
2001	19	71	90*	7	37	44*
2002	11	46	57*	7	31	38*
2004	3	22	25	5	44	49*
2006	15	30	45	7	29	36
2007	9	32	41*			
2008	8	44	52*	15	26	41*
2009	17	71	88*	10	65	75*
2010	10	42	52*	8	33	41*
2011				12	48	60*
2013	13	66	79			
2014	1	9	10	18	27	45
2015	33	96	129*	21	77	98*
2016				3	31	34*
2017				2	11	13
2018				10	26	56
2014-2015**	50	170	220*			
Totales	222	875	1097	148	587	735

FUENTE: Página Web del Consejo de la Judicatura Federal.

NOTAS: * indica la realización varios concursos en ese año. ** se refiere a los concursos para la designación de jueces especializados en el nuevo sistema de justicia penal.

La tabla anterior revela varios datos interesantes. En primer lugar, muestra que el PJF ha realizado prácticamente todos los años, a partir de 1996, uno o varios concursos de oposición (CO) para la designación de jueces y magistrados. Aunque no se señala en la tabla, en algunos de los años faltantes también se han realizado concursos, pero no se informa de los resultados, por lo que cabe suponer que se declararon desiertos o hubo algún otro obstáculo para su conclusión regular. De todos modos, queda en evidencia que los concursos se han institucionalizado y se realizan de manera regular y casi rutinaria, si bien no están exentos de problemas, según se verá más adelante.

En segundo lugar, puede advertirse que el número de funcionarios designados es muy elevado, es decir, más de mil 800,¹⁰⁹⁷ que es un número superior al total de juzgadores en activo en el Poder Judicial al día de hoy.¹⁰⁹⁸ La mayor dinámica se produce en la designación de JD, lo cual se debe tanto a la creación de nuevos juzgados de Distrito (véase la Tabla 10.1, *supra*), como al nombramiento de MC, que son seleccionados entre los JD y los magistrados electorales de las Salas Regionales a través de los CIO, y cuyo número incluso supera al de MC, es decir, la tradicional “pirámide judicial” se ha distorsionado, con las consecuencias que se señalan más adelante. Desde luego, un dato importante es la designación de un número muy significativo de jueces especializados en el nuevo sistema de justicia penal, que entró plenamente en vigor el 18 de junio de 2016. Estos jueces ya no forman juzgados de Distrito unitarios, sino que se agrupan en Centros de Justicia Penal Federal, de los cuales existen actualmente 38, distribuidos en todo el territorio nacional.

Por último, los datos reflejan una cuestión cada vez más sensible en las instituciones públicas, que es la desigualdad en la presencia de mujeres en los cargos de responsabilidad, en este caso, de JD y MC.¹⁰⁹⁹ Aunque podría suponerse que un sistema meritocrático e imparcial como el de los CO tendería a nivelar las oportunidades de las mujeres en los procesos de selección y nombramiento de juzgadores, la experiencia de los concursos no ha justificado esta hipótesis. De acuerdo con la tabla, las mujeres han obtenido 20.2 por ciento de las plazas sometidas a concurso, y este porcentaje es aproximadamente el mismo en la distribución total de cargos de juzgadores federales a fines del año 2017.¹¹⁰⁰

IV. CARRERA JUDICIAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este apartado iniciamos un acercamiento, mucho más tentativo, a los vínculos entre la CJ y el desempeño institucional del PJF. De entrada, la cuestión

¹⁰⁹⁷ Habría que agregar los nombramientos directos y por concurso de méritos a que ya se ha hecho referencia, lo que eleva el número de designaciones a casi dos mil.

¹⁰⁹⁸ De acuerdo con el informe de labores del PJF correspondiente a 2017, a fines de este año había mil 469 titulares de órganos jurisdiccionales, sin contar a la SCJN y al TEPJE. Véase PJF (2017, 10).

¹⁰⁹⁹ En cargos interiores a los de juzgadores, hay mucho mayor equilibrio en la distribución de género. El informe de 2017 menciona que, de 111 Secretarios de Estudio y Cuenta en las ponencias de los ministros de la Corte, 52 (46.8 por ciento) son mujeres, y que de los 46 mil 869 servidores públicos que tiene el PJF, 47 por ciento son mujeres. Véase PJF (2017, 11). Por tanto, el famoso “techo de cristal” se encuentra en el ascenso al cargo de JD.

¹¹⁰⁰ De 591 JD, 126 (21.3 por ciento) son mujeres; en el caso de MC, de 882, 160 (18.1 por ciento) son mujeres. Véase PJF (2017, 10).

puede abordarse desde dos perspectivas. En primer lugar, se puede examinar el desempeño de la CJ como tal y, en particular, el del sistema de CO en que se basa la selección y nombramiento de JD y MC. En este sentido cabe estudiar la realización de los concursos mismos: las reglas y los requisitos de las convocatorias; la duración y la efectividad de los procedimientos, incluyendo su revisión por la Suprema Corte de Justicia; el efecto selectivo de los concursos, comparando el número de aspirantes con el de los candidatos vencedores, etcétera. En segundo término, se puede abordar la cuestión examinando el impacto del sistema de CJ y de CO en los perfiles personales y profesionales de los juzgadores federales y, en última instancia, en la calidad de la justicia que éstos imparten.

En el presente apartado se plantean algunas cuestiones sobre ambas perspectivas, bajo la advertencia de que el análisis será limitado y fragmentario, pues se trata de problemas que apenas han comenzado a estudiarse. No obstante, la expectativa es que dicho análisis arroje elementos suficientes para plantear algunas conclusiones y nuevas preguntas sobre el tema central de este ensayo.

1. El sistema de concursos de oposición

En este inciso no se hará un análisis exhaustivo de los problemas y desafíos que suscita actualmente el sistema de CO para la designación de JD y MC, sino que se hará referencia a algunas cuestiones generales sobre las que es preciso hacer una reflexión más profunda.

La primera cuestión que se plantea es la de los perfiles y las capacidades que deben tener los candidatos, es decir, qué es lo que los concursos exigen y reflejan en esta materia, cuáles son las “aptitudes” y “actitudes” que se espera de los nuevos juzgadores. Por “aptitudes” podemos entender la capacidad profesional propiamente dicha, esto es, los conocimientos y experiencias que le permiten al juzgador desempeñar adecuadamente la función, de acuerdo con los criterios de idoneidad profesional vigentes en un momento determinado. Las “actitudes” son el conjunto de valores y cualidades personales de los candidatos, las que se refieren a su comportamiento, su compromiso e identificación con la institución, así como a la capacidad de trato y mando necesaria para ocupar un cargo judicial.¹¹⁰¹ De acuerdo con los propios funcionarios judiciales federales, para ocupar el cargo de JD se requiere “liderazgo, vocación, sentido de responsabilidad, no desempeñar

¹¹⁰¹ Fix-Fierro (1997b, 259).

el cargo por interés pecuniario”, mientras que el cargo de MC (sobre todo en los Tribunales Colegiados) exige “vocación, empatía y compromiso, ser reflexivo, paciencia, prudencia y comunicación”.¹¹⁰²

Sin embargo, como veremos enseguida, el sistema de la CJ en el Poder Judicial de la Federación privilegia los criterios formales en cuanto al perfil profesional de los candidatos, y a las “aptitudes” por encima de las “actitudes”, dada la dificultad notoria para valorar objetivamente estas últimas.

La reglamentación constitucional de la CJ es muy escueta. De acuerdo con el artículo 100, 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”, por lo que no hace referencia explícita a un sistema de concursos y exámenes.

La LOPJF establece, por una parte, los requisitos para ocupar los cargos de JD y MC, los cuales son esencialmente de carácter formal (edad, nacionalidad, título profesional, antigüedad en el ejercicio profesional, buena reputación, etcétera),¹¹⁰³ y, por la otra, los lineamientos y el procedimiento generales para la realización de los CIO y los COL como mecanismo de ingreso y promoción a las categorías de JD y MC. Estos concursos se desarrollan en tres etapas: la primera implica resolver un cuestionario escrito sobre materias relacionadas con la función a desempeñar; la segunda, a la que pasan solamente los aspirantes con las más altas calificaciones, requiere la solución de casos prácticos, mediante la redacción de las respectivas sentencias; la tercera es de carácter oral y público, y consiste en contestar las preguntas e interpellaciones que formule un jurado sobre toda clase de cuestiones relacionadas con las funciones de JD o MC, según sea el caso.¹¹⁰⁴

Como resulta evidente, esta reglamentación no comprende muchas cuestiones específicas que tienen que resolverse para el funcionamiento efectivo del sistema de concursos. Por ello, el CJF, mediante acuerdos generales y las convocatorias del caso, ha establecido las reglas específicas para la realización de los diversos concursos. Y en este sentido, la variabilidad de la reglamentación que ha expedido el Consejo es muy elevada, al punto que casi podría decirse que ninguno de los concursos ha sido exactamente igual al anterior o al posterior en todos sus aspectos.¹¹⁰⁵ Entre las variables que se

¹¹⁰² Caballero Juárez (2006, 303, 308) lista las “actitudes” mencionadas a partir de entrevistas con funcionarios judiciales federales.

¹¹⁰³ Véanse los artículos 106 y 108 de la LOPJF vigente.

¹¹⁰⁴ Véanse los artículos 112 y siguientes de la LOPJF.

¹¹⁰⁵ La profusa reglamentación de los concursos por el CJF ha sido bastante criticada por quienes han analizado su funcionamiento en el marco de la CJ. Véase, por ejemplo, Alfaro

han incorporado o desaparecido de los sucesivos acuerdos y convocatorias pueden mencionarse los siguientes:

- Etapa final de valoración de méritos
- Evaluación psicométrica, de personalidad o de perfil psicológico de carácter previo
- Cursos previos de preparación, homologables a la primera etapa escrita
- Antigüedad mínima en el cargo anterior para tener derecho a cursar
- Ratificación previa de los JD
- Modificaciones al tipo y valoración de las pruebas escritas mencionadas en la ley

En relación con los COL o concursos abiertos, el CJF decidió en un primer momento permitir que concursaran no sólo candidatos externos sino también miembros del Poder Judicial de la Federación, lo que desnaturaliza su función (aunque la SCJN convalidó esta opción); en algunos casos pudieron participar abogados postulantes, en otros no. Es posible que su carácter controvertido dentro del Poder Judicial haya influido para que no se hayan realizado más desde el año 2010.

Como puede imaginarse, estas grandes variaciones en la reglamentación y realización de los concursos, así como la aplicación de reglas que son casi *ad hoc*, revelan una falta de claridad y planeación en las políticas del CJF sobre la administración y el desarrollo de la CJ. Los efectos que se producen son múltiples: en el número muy variable de aspirantes que se presentan, que van de unos cuantos a más de dos mil; en el diverso nivel de selectividad en las distintas etapas de los concursos; en resultados insatisfactorios cuando no se cubre, por ejemplo, el total de plazas convocadas,¹¹⁰⁶ o no lo es por candidatos del todo idóneos, lo que obliga a realizar nuevos concursos; en la presentación cada vez más frecuente de recursos de revisión administrativa

Telpalo y Coello Cetina (2015, 289 y ss.), Esquinca Muñoa (2010, 405; 2016, 292 y ss.), An-gulo Jacobo (2013, 68, y anexos que reproducen los acuerdos generales del CJF).

¹¹⁰⁶ Por ejemplo, entre 2000 y 2010 se concursaron 515 plazas de JD. En los concursos (CIO y COL) se aceptó a 7 mil 446 aspirantes, pero sólo se cubrieron 434 (84.3 por ciento) de las vacantes concursadas, por lo que resultó ganador 1 de cada 16 concursantes (5.82 por ciento). En el caso de los MD, se concursaron 567 plazas, con un total de 354 vencedores (62.4 por ciento de las vacantes); el total de aspirantes aceptados fue de mil 203, por lo que resultaron vencedores 3 de cada 10 concursantes (29.4 por ciento). Véase SCJN (2010a y b). Se advierte fácilmente que hay menor selectividad para el ascenso a MC. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

por aspirantes inconformes ante la SCJN,¹¹⁰⁷ lo que ha dado a ésta oportunidad de recobrar parte de la influencia que anteriormente ejercía en materia de selección y nombramiento de juzgadores; o inclusive en la necesidad de suspender o declarar desiertos algunos de los concursos por irregularidades diversas, que no excluyen el fraude y la corrupción.¹¹⁰⁸ De acuerdo con el diagnóstico del magistrado y ex-consejero César Esquinca Muñoa, publicado ya en 2010, el sistema de concursos

parece haberse desgastado, en parte porque se descuidaron los sistemas de control, lo que permitió la intervención de más personas de las debidas, la filtración de material de las pruebas y por ende resultados inexplicables desde el punto de vista de los méritos de algunos participantes, pero también por el explosivo crecimiento del Poder Judicial de la Federación que obligó a que en algunos de esos concursos los requisitos exigidos, por ejemplo en cuanto a experiencia, fueran cada vez menores, generando duda en los justiciables respecto a la capacidad de los designados.¹¹⁰⁹

2. *Los perfiles de los juzgadores seleccionados mediante concurso de oposición*

En este apartado examinamos los efectos del sistema de CJ y de concursos sobre los perfiles personales y profesionales de JD y MC, a través del siguiente cuadro:

¹¹⁰⁷ De acuerdo con el diagnóstico que venimos citando, entre 2000 y 2010 se presentó una impugnación por cada tres plazas concursadas (937 plazas y 325 recursos). Véase SCJN (2010b, 30).

¹¹⁰⁸ El 14 de febrero de 2018 el CJF anunció la cancelación del 28º COI para la designación de JD por sospechas fundadas de que los reactivos de la primera etapa se habían filtrado o vendido a algunos de los concursantes. Véanse las notas de prensa del día siguiente.

¹¹⁰⁹ Esquinca Muñoa (2010, 404-405). En relación con la relación entre crecimiento del PJF y la designación de JD y MC, un diagnóstico del año 2010 no encuentra tal correlación desde el punto de vista estadístico, o en todo caso, hay un evidente desfase entre demanda y oferta de plazas judiciales. Véase SCJN (2010b, 11).

Cuadro 10.3
 PERFIL DE LA CARRERA JUDICIAL DE JD Y MC
 (1984, 2002 Y 2010)

		1984	2002	2010			
		Jueces (N=96)	Magistrados (N=87)	Jueces (N=257)	Magistrados (N=355)	Jueces (N=346)	Magistrados (N=697)
<i>Lugar de origen</i>							
Nacidos en el Distrito Federal	20 entidades	25 entidades 16 (16.6%)	28 entidades 9 (10.3%)	31 entidades 67 (26.0%)	29 entidades 123 (23.0%)	32 entidades 123 (35.5%)	32 entidades 90 (12.9%)
Adscripción en lugar de origen	20	11 (12.6%)	46 (17.9%)	155 (29.0%)	106 (30.6%)	112 (30.6%)	112 (16.1%)
Mujeres	6 (6.6%)	5 (5.7%)	59 (23.0%)	92 (17.2%)	74 (21.4%)	132 (18.9%)	132 (18.9%)
<i>Estudios de derecho</i>							
Número de escuelas	21	16	42	41	57	60	
Egresados escuelas públicas	90 (95.7%)	84 (97.7%)	224 (87.8%)	497 (93.1%)	295 (85.3%)	626 (89.7%)	
Egresados de la UNAM	33 (34.5%)	33 (38.4%)	70 (27.5%)	182 (34.0%)	101 (29.2%)	205 (29.4%)	
<i>Edad</i>							
De ingreso al PJF	44.8 años	50.9 años	42.3 años	50.8 años	50.8 años		
Designación juez	29.4 años	29.2 años	29.3 años	27.5 años	27.5 años		
Designación magistrado	40.4 años	39.5 años	39.8 años	39.3 años	38.6 años		
		43.7 años	43.7 años	43.7 años	43.7 años	41.3 años	41.3 años

<i>Antigüedad en el PJF</i>	15.1 años 10.7 años	21.1 años 10.3 años	15.2 años 12.2 años	23.6 años 12.2 años	
A la designación juez				16.6 años	
A la designación magistrado	4.4 años	7.1 años	7.4 años	5.6 años	11.3 años
En el cargo de juez					
En el cargo de magistrado					
<i>Edad de designación</i>					
Como jueces	40.4 años	36.3 años 43.7 años	39.5 años 43.7 años	39.3 años 43.7 años	
Como magistrados	—			38.6 años	41.3 años
<i>Carrera judicial (PJF)</i>					
Oficial judicial	14 (14.4%)	7 (8.0%)	83 (32.3%)	122 (22.8%)	
Actuario	41 (42.3%)	40 (46.0%)	152 (59.1%)	295 (55.1%)	
Secretario en JD	49 (50.5%)	43 (49.4%)	166 (64.6%)	352 (65.8%)	
Secretario en TC	58 (59.8%)	43 (49.4%)	225 (87.5%)	274 (79.2%)	
Secretario en la SCJN	78 (80.4%)	66 (75.9%)	63 (24.5%)	432 (80.7%)	
Juez de Distrito	— —	80 (92.0%)		75 (21.7%)	
				361 (524)	
				648 (98.1%)	
					(93.0)

FUENTE: Datos tomados de Fix-Fierro y López Ayllón (2006, 43-44) para 1984 y 2002, y de Bustillos (2011a, 411 y ss.; 2011b) para 2010 (hay datos de 1984 y 2002 que no están disponibles para 2010). Véase también SCJN (2010a y b).

NOTA: JD= Juegado de Distrito; TC= Tribunal de Circuito; SCJN= Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta oportunidad no es posible hacer un análisis detallado y exhaustivo de los cambios y continuidades que ha tenido por efecto el sistema de CJ y de CO en el perfil de los juzgadores federales a partir de 1995. No obstante, mencionamos brevemente los puntos más significativos:¹¹¹⁰

- Hay mayor diversidad geográfica en el lugar de origen de JD y MC, lo que parece confirmar la hipótesis de la “democratización” del acceso a los cargos jurisdiccionales, aunque hay un aumento del porcentaje de JD y MC nacidos en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)
- Las edades promedio en la designación como JD y MC son similares en el periodo
- Lo mismo sucede con antigüedad promedio en la CJ antes de la designación como JD y MC
- Los CO no han favorecido el incremento en el nombramiento de mujeres juzgadoras
- Ha aumentado significativamente el número de escuelas de derecho de las que son egresados los JD y MC, y ha disminuido el porcentaje de los que lo son de universidades públicas, particularmente de la UNAM¹¹¹¹
- La CJ se ha hecho más jerárquica, en el sentido de que una proporción creciente de JD y MC ha pasado por todos sus escalones, desde el cargo de oficial judicial (que no forma parte del escalafón) hasta el de secretario de Tribunal de Circuito; al mismo tiempo, se ha reducido radicalmente la proporción de juzgadores que han desempeñado en algún momento funciones de Secretario de Estudio y Cuenta en la SCJN¹¹¹²

Algunos datos adicionales sobre el perfil de JD y MC, correspondientes a 2010:

¹¹¹⁰ No contamos con una base de datos comparable para un año más reciente, pero existe la hipótesis razonable de que no se han alterado significativamente las tendencias que pone en evidencia el cuadro.

¹¹¹¹ Esto es consistente con el crecimiento y diversificación de las escuelas y facultades de derecho del país desde los años noventa; la mayoría de las nuevas escuelas de derecho son de carácter particular. Véase Pérez Hurtado (2009).

¹¹¹² No obstante esta afirmación, de las entrevistas que realizó Caballero Juárez (2006, 310) se desprende la conclusión de sigue existiendo claramente una CJ o escalafón informales que no empieza “con los actuarios, sino con los meritorios y los prestadores de servicio social. El paso continúa por los cargos administrativos hasta llegar a la función de actuario o de secretario...”.

- En relación con su escolaridad, 81 por ciento de los juzgadores federales contaban con licenciatura, 14 por ciento con grado de maestría y sólo 5 por ciento con estudios de doctorado¹¹¹³
- Los JD tienden a no cubrir el “periodo de prueba” de seis años, sino que son promovidos a MC antes de cumplirlo¹¹¹⁴
- 12 por ciento de los JD fueron nombrados entre 1988 y 2000 y no habían ascendido a la categoría de MD¹¹¹⁵

3. *La calidad de la justicia*

La evaluación del impacto de la CJ en la “calidad de la justicia” que imparten los juzgadores federales es una cuestión mucho más difícil de resolver, empezando porque no existe todavía ningún estudio —que necesariamente sería complejo— con ese propósito particular. Por tanto, solamente podemos ofrecer algunos indicios de que, en reacción a los principios de la CJ, se ha realizado un esfuerzo —aunque intermitente y desigual— para dar mejor preparación y capacitación a los juzgadores federales, para que éstos dispensen una justicia apegada a valores sustantivos, como los derechos humanos, y no los puramente formales.¹¹¹⁶

El primer debate en este sentido tiene que ver con la cuestión de si debe preferirse una formación “mixta” de los juzgadores, es decir, que cubra diversas materias, o si tal formación debe ser “especializada”.¹¹¹⁷ Desde un punto de vista de la calidad de la justicia, cabría pensar que la especialización es una herramienta indispensable de una justicia más técnica y, por tanto, de mayor calidad. El mismo Poder Judicial de la Federación ha iniciado, desde hace años, una política deliberada de especialización de los órganos jurisdiccionales (aunque todavía no lo están todos), hasta llegar a la

¹¹¹³ Los datos son globales para el conjunto de JD y MC (N=1050). Véase SCJN (2010b, 3).

¹¹¹⁴ De acuerdo con el diagnóstico ya varias veces citado (SCJN 2010b, 3), el 61 por ciento de JD son promovidos antes de cumplir ese periodo y sólo 21 por ciento es ratificado. Esto es un efecto de la gran movilidad interna, ella misma producto, en parte al menos, del hecho de que existen más MC que JD y de que entre estos últimos se nombra a la gran mayoría de aquéllos.

¹¹¹⁵ SCJN (2010a, 28).

¹¹¹⁶ La cultura jurídica mexicana (y la judicial en particular) ha sido descrita como formalista (en el sentido weberiano), es decir, basada en el texto y la lógica interna de las leyes y los procedimientos jurídicos. Hay indicios para suponer que, junto con el proceso general de cambio del país, también se ha iniciado una transición en la judicatura, rumbo a una justicia material y no meramente formal. Véase el capítulo IX en este volumen.

¹¹¹⁷ Caballero Juárez (2006, 298 y s.).

subespecialización en materias como la competencia económica, la radiodifusión y las telecomunicaciones.¹¹¹⁸ Sin embargo, el diseño de la CJ parece favorecer la formación mixta,¹¹¹⁹ que todavía tiene mucho de informal y práctica. En palabras de José Antonio Caballero Juárez:

La formación práctica parece desplazar a la formación profesional ordinaria. En algunos casos esta formación se torna excesivamente pragmática. Los nuevos oficiales son entrenados para desahogar cargas de trabajo, mas no para proporcionar soluciones efectivas a los asuntos. La enseñanza y la capacitación se nutren con los resultados de la vida al interior del poder judicial. En términos generales, los entrevistados indican que la preparación *artesanal* recibida por los funcionarios jurisdiccionales en el modelo discipular y los complementos que reciben de capacitación no son suficientes para dejarlos en condiciones de asumir la responsabilidad de conducir una unidad jurisdiccional.¹¹²⁰

Esta formación práctica y artesanal se complementa cada vez más con cursos de posgrado (talleres, diplomados, especialidad, maestría y doctorado) que imparten las instituciones de educación superior. En parte se trata de una actividad emprendida por los funcionarios judiciales por decisión e impulso propios; en otros, de una política de los propios Poderes Judiciales, que imponen como requisito o que gozan de algún tipo de estímulo. Sin embargo, se plantea la pregunta de qué tanto son idóneos estos cursos y grados para el desempeño de la función judicial. Los aspirantes en los CO suponen que se trata de “méritos” que son bien valorados por los jurados respectivos, pero lo cierto es que sigue siendo todavía una minoría de juzgadores la que hace el esfuerzo de cursar y obtener los grados respectivos.¹¹²¹

¹¹¹⁸ Por Acuerdo General 22/2013, el CJF creó dos Juzgados de Distrito y dos Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), pero con competencia territorial en toda la Republica (DOF de 9 de agosto de 2013).

¹¹¹⁹ Caballero Juárez (2006, 299). Una posición de consenso mayoritario que se desprende de las entrevistas es que “los jueces deben tener originalmente una formacion mixta y posteriormente buscar la especialización” (298). Esta posición reconoce el hecho de que hay desventajas recíprocas entre la formación mixta y la especializada, por lo un compromiso entre ambas parece la solución ideal.

¹¹²⁰ Caballero Juárez (2006, 310).

¹¹²¹ Lo absorbente de la función jurisdiccional hace realmente difícil que sus funcionarios puedan dedicar a estos estudios el tiempo que exigen verdaderamente, por lo que hay aquí un incentivo para la simulación, sobre todo en lo que respecta a la redacción de tesis de grado.

Lo anterior significa que es necesario establecer cursos y actividades de capacitación específicamente dirigidos a proporcionar la formación que es útil e idónea para el desempeño de la función judicial. Esto puede cumplirse mediante el desarrollo de programas académicos de posgrado en forma conjunta entre las instituciones de educación superior y los Poderes Judiciales y sus institutos de formación judicial, lo que no necesariamente supera los problemas arriba apuntados. La otra estrategia recurre a la escuela judicial como centro principal de formación y capacitación de funcionarios judiciales, es decir, es la propia institución judicial la que se encarga de proveer a su personal la formación suficiente y necesaria para las funciones que realizan.¹¹²²

Lo anterior se refleja en la formación de los juzgadores federales. Por ejemplo, de acuerdo con una evaluación de datos curriculares de JD realizada a fines de 2009, el 82.6 por ciento había realizado al menos un curso en el Instituto de la Judicatura Federal y el 28 por ciento en su antecesor, el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte. En cambio, el porcentaje de jueces que habían recibido al menos un curso, seminario o diplomado *no* impartidos por el PJF oscilaba entre 17 y 44 por ciento. Del promedio de ocho acreditaciones de estudios de posgrado realizadas por los JD, 6.1 habían sido impartidos por el Poder Judicial y el resto por otras instituciones externas.¹¹²³

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de 10 de junio de 2011, y la consecuente aceptación, por la SCJN, del llamado control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad como medios para dar mayor efectividad a los derechos humanos, dieron impulso a la formación y capacitación de los juzgadores federales en este campo y a una política deliberada en tal sentido por el propio Poder Judicial. En 2014, el CJF, en colaboración con el Instituto Politécnico Nacional, elaboró un diagnóstico sobre la capacitación recibida por titulares de órganos jurisdiccionales en el periodo entre enero de 2007 y junio de 2013, con base en el análisis de mil 20 expedientes personales.¹¹²⁴ Algunos de sus resultados relevantes son los siguientes:

- La capacitación acumuló un total de 19 mil 199 horas registradas y 3 mil 678 no registradas

¹¹²² Sobre este tema puede verse Sagüés (1998) y Fix-Fierro (2002; 2012b).

¹¹²³ SCJN (2010a, 24-25).

¹¹²⁴ CJF (2014).

- 94 por ciento de los cursos se recibieron en instituciones públicas (principalmente el propio PJF) y sólo 6 por ciento en privadas
- 99 por ciento de la capacitación se realizó en instituciones nacionales y el resto en extranjeras
- 86 por ciento de la capacitación fue presencial, 8 por ciento a distancia y 5 por ciento por videoconferencia¹¹²⁵
- 86 por ciento de la capacitación se realizó a través de cursos, la mitad de los cuales fueron de actualización legislativa
- A partir de 2010, los derechos humanos se posicionan como la primera materia de capacitación
- Las juezas y magistradas tienden a recibir más cursos y más horas de capacitación que los juzgadores varones

Desde luego, no sabemos con precisión qué impacto ha tenido hasta ahora en la justicia todo este esfuerzo de formación y capacitación, en vista de que hay muy pocos estudios sistemáticos de las sentencias y la jurisprudencia del PJF.

Por último, un indicador indirecto sobre esta cuestión lo podríamos buscar en las sanciones disciplinarias y en las resoluciones de no ratificación que dictan los órganos de gobierno del PJF. En efecto, podemos partir de la hipótesis de que si los procedimientos de selección de los juzgadores son inadecuados, ello se reflejará en un incremento en las sanciones y las resoluciones de no ratificación. Desafortunadamente, no contamos con la información para hacer una comparación entre los períodos anterior y posterior a la introducción de la CJ. Y aún si se contara con tal información de manera sistemática, en esta cuestión intervienen muchas variables que dificultan una verdadera comparación en el eje temporal. No obstante, ofrecemos aquí los datos disponibles, los que pueden darnos alguna orientación.

Lo primero que puede decirse es que, antes de 1991, los informes anuales de labores de la SCJN —órgano responsable de la vigilancia de la conducta de los juzgadores federales— eran muy parcos e incluso omisos sobre las responsabilidades de los servidores públicos judiciales.¹¹²⁶ A partir de 1992 los informes empiezan a ser más específicos, pero sigue sin ser suficientemente transparente ni definida la política disciplinaria del CJF.¹¹²⁷ Dichos informes reportan, para el periodo 2003-2014, la aplicación de sanciones a 70 MC y 77 JD, pero sin especificar las conductas sancionadas ni las sancio-

¹¹²⁵ Al final del periodo empezó a registrarse la participación en actividades semi-presenciales.

¹¹²⁶ Gutiérrez Salazar (2018, 47).

¹¹²⁷ Gutiérrez Salazar (2018, 54).

nes particulares para las distintas categorías de servidores públicos judiciales; la destitución se aplicó sólo en una minoría de los casos.¹¹²⁸

Otro estudio, que recurrió a analizar los datos disponibles en las páginas electrónicas de la SCJN y del CJF, concluyó que, entre 1996 y 2011, el Consejo sancionó a 18 MC y 32 JD (un total de 50 juzgadores) de la siguiente manera: destitución, 25; suspensión, 10; inhabilitación, 2; no ratificación, 13 (en su mayoría JD). Mediante el recurso de revisión administrativa interpuesto ante la SCJN, se restituyó en sus funciones a 17 de esos 50 juzgadores (todos éstos habían impugnado la resolución del CJF), es decir, a casi una tercera parte de los sancionados.¹¹²⁹ Se trata, pues, de un número muy reducido de juzgadores sancionados o no ratificados en comparación con la plantilla total de JD y MC, pero de ahí no puede deducirse ninguna conclusión cierta sobre el impacto de la CJ en la idoneidad, honestidad y profesionalismo de la judicatura federal en su conjunto. Lo que sí podría decirse es que la creación de la CJ formal ha obligado a los órganos competentes —el CJF y la SCJN— a dar visibilidad a esta clase de procedimientos, a fin de cumplir cabalmente con los principios constitucionales de la propia CJ.

V. RECAPITULACIÓN: CARRERA JUDICIAL, SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este apartado nos proponemos recapitular algunas cuestiones que han surgido a lo largo de este ensayo en relación con la CJ federal y su impacto en el desempeño del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar y estrictamente hablando, la CJ que se introdujo en 1994-1995 en el Poder Judicial de la Federación *no* constituyó un cambio novedoso en dirección a un modelo distinto de judicatura, según pudimos apreciar en el repaso de sus antecedentes en los siglos XIX y XX. Cuando más se, se ha tratado de la formalización de algunas prácticas tradicionales, combinada con la introducción de nuevos mecanismos y procedimientos imparciales y meritocráticos para la selección y nombramiento de servidores públicos, los cuales responden a las demandas y expectativas de una sociedad en proceso de rápida modernización y que se encuentran en consonancia con un aparato de gobierno tendencialmente democrático. Por ello, no es sorprendente que la CJ sea una realidad firme y ya establecida en el Poder Judicial —en sí mismo una institución sólida con profundas raíces

¹¹²⁸ Gutiérrez Salazar (2018, 323 y ss., Anexo 1)

¹¹²⁹ Bustillos (2012, 45 y ss.).

históricas—, no obstante que sólo han transcurrido algo más de veinte años desde su implantación. Lo demuestra el gran número de CO que se han realizado, así como el hecho de que la mayoría de los juzgadores actuales han llegado a sus cargos por esta vía.

Más aún, podríamos decir que, además de democratizar el acceso a la función jurisdiccional, la CJ ha sido una *fuente de energía, de renovación y actualización* de los servidores públicos judiciales, si consideramos el número elevado de concursantes que se han inscrito a los CO y tomamos en cuenta que si bien no han resultado ganadores en su mayoría, los aspirantes han tenido que hacer un gran esfuerzo de capacitación y actualización para ser admitidos a concurso, lo que quizá no se hubiera producido en el sistema anterior.¹¹³⁰ Esto se refleja también en los perfiles de los JD y MC, cuya nueva generación acumula un número importante de grados académicos y otras actividades de formación y capacitación, en comparación con los nombrados anteriores a 1995. En suma, que a toda esta gran movilidad y a los esfuerzos individuales de que se alimenta subyace la premisa de que la CJ prácticamente obliga al ascenso constante de sus integrantes,¹¹³¹ aunque una vez que se llega al cargo terminal de MC, ya no existen incentivos para mayores avances.

Otro impacto que puede juzgarse positivo del nuevo modelo de CJ es que fortalece la *independencia interna* de jueces y magistrados, no sólo porque éstos pueden considerar que han logrado el cargo por su propio esfuerzo y no en virtud de alguna decisión más o menos discrecional de sus superiores, sino también porque disminuye la influencia que ejercía la SCJN en el resto del aparato jurisdiccional, basada en las relaciones y el trato personales con los ministros, que era el modelo prevaleciente hasta 1995, y cimenta, en cambio, su función de autoridad judicial máxima en el conocimiento y aplicación crítica y razonada de su jurisprudencia, para lo cual se vuelven cruciales los canales internos de comunicación y difusión de las sentencias y los criterios de interpretación de todos los órganos jurisdiccionales. Dicho

¹¹³⁰ Debo esta observación al magistrado Jean-Claude Tron Petit.

¹¹³¹ Caballero Juárez (2006, 284-285) señala que los titulares de las unidades jurisdiccionales tienden a seleccionar actuarios (primer escalón de la CJ) que muestran interés por crecer en la CJ, mientras que a los que no pretenden ascender, sino desarrollar su carrera en un solo nivel, se les tolera, pero tienden a desaparecer. “Los criterios para la selección de personal privilegian cada vez más los conocimientos jurídicos la capacidad y el deseo de desarrollo en la carrera judicial” (285). Aunque no se trata, pues, del modelo denominado *up-or-out* (típico de los despachos de abogados), sin duda debe generarse una fuerte presión para quienes llegan, tarde o temprano, al cargo en el que desean permanecer o a partir del cual ya no logran ascender más.

en otros términos: la CJ contribuye a reforzar la separación entre funciones jurisdiccionales y las de gobierno y administración que emprendió la reforma de 1994 al crear el CJF.

Habiendo reconocido lo anterior, conviene ahora hacer referencia a algunos de los problemas que han aflorado en el desarrollo de la CJ.

En primer término, es evidente que los procesos de selección y nombramiento de jueces y magistrados se han llevado a cabo de manera relativamente improvisada y exenta de planeación, cuando no de modo abiertamente *ad-hoc*. Esto se refleja en el gran número de modificaciones a los acuerdos generales y convocatorias que dan fundamento a este ejercicio, los cuales pueden explicarse por su novedad misma, pero no puede descartarse del todo la posibilidad de manipulación para lograr un cierto resultado.

Después de veinte años de experiencia ganada en estos ejercicios, de múltiples intentos de “ensayo y error”, cabría esperar una revisión a fondo del sistema de concursos,¹¹³² para lo cual habría que tomar en cuenta, entre otros, los siguientes puntos:

- El reducido acceso de las mujeres a los cargos de JD y MC
- La escasa selectividad de los CO para la designación de MC¹¹³³
- La ausencia de instrumentos para evaluar el perfil psicológico y las capacidades de gestión y administración de los aspirantes
- La necesidad de crear un sistema de carrera para los servidores públicos administrativos del PJF
- El predominio de las decisiones personales y discretionales en el acceso a los escalones inferiores de la CJ¹¹³⁴

Es posible vislumbrar algunas soluciones para las cuestiones arriba apuntadas:

La falta de acceso de las mujeres a las funciones judiciales requiere probablemente la convocatoria de concursos en los que ellas participen

¹¹³² Ver, por ejemplo, la propuesta de Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 325 y ss.).

¹¹³³ Recordemos que al momento actual hay más plazas de MC que de JD, entre los que aquéllos se reclutan, por lo que tendencialmente no hay selección para ascender de juez a magistrado. Los entrevistados por Caballero Juárez (2006, 307) lo expresaron así: “lo difícil es llegar a juez; el cargo de magistrado eventualmente llega”. De acuerdo con otro diagnóstico (SCJN 2010b, 10), en los CIO para MC hay menor competencia, de modo que la plaza está prácticamente asegurada, una vez que el aspirante ha sido aceptado.

¹¹³⁴ Un efecto de esta situación es que quienes aspiran a participar en los CO para la designación de JD requieren contar con la aquiescencia y el apoyo de los titulares de unidades jurisdiccionales que los han designado.

exclusivamente,¹¹³⁵ además de otras medidas que permitan a las juzgadoras hacer compatibles de mejor manera su vida profesional y su vida familiar.

El segundo problema puede abordarse estableciendo mayores requisitos previos para el acceso a los COI de MC, pero sería preferible recurrir a los concursos libres o abiertos (COL), para dar acceso lateral a candidatos externos. Este tipo de concurso es controvertido dentro del Poder Judicial de la Federación, porque se tiene la idea de que anula o “desnaturaliza” la CJ, “al permitir que quien no se ha desempeñado en las categorías inferiores de esa carrera ocupe uno de los cargos terminales de esa carrera”,¹¹³⁶ es decir, se presume que no tienen las aptitudes ni los conocimientos para el desempeño de la función. Sin embargo, esta opinión no toma en cuenta que la estructura actual del Poder Judicial federal prácticamente *obliga* a esta solución, si el ascenso de JD a MC —que son juzgadores de última instancia para un gran número de asuntos— ha de ser riguroso y selectivo. En consecuencia, el COL debe diseñarse como instrumento de *selección*, no de nombramiento, para que los vencedores pasen, cuando sea necesario,¹¹³⁷ a una fase de preparación que los capacite para el desempeño de las tareas específicas de los MC.

También resulta imprescindible introducir en los procesos de selección y designación de JD y MC formas de evaluación de otras capacidades y conocimientos que requieren para el desempeño de la función, considerando que sus tareas no son exclusivamente de carácter profesional o jurisdiccional.

La creación de un sistema de carrera propio para los funcionarios administrativos del Poder Judicial de la Federación se vuelve necesaria no sólo por el gran crecimiento que ha tenido la administración y el gobierno internos del Poder Judicial, sino porque la reforma misma de 1994-1995 presupone también la creciente especialización de estas funciones. En el momento actual, muchos de los funcionarios administrativos tienden a buscar

¹¹³⁵ Véanse notas de prensa del 8 de marzo de 2018, a propósito del anuncio que hizo el presidente de la SCJN y del CJF sobre la realización de dos CO con plazas judiciales sólo para mujeres, pero que no han sido objeto de convocatoria hasta el momento.

¹¹³⁶ Esquinca Muñoa (2016, 304). El magistrado y ex-consejero Esquinca ha reconocido también que abrir los COL al personal del PJF los desnaturaliza: quienes pertenecen a la CJ “tienen su propia vía debidamente regulada y permitirles participar en los concursos libres es darles una prerrogativa no prevista en la ley, además de una ventaja injusta que obviamente no la tienen los ajenos a esta carrera” (Esquinca 2010, 403).

¹¹³⁷ Este matiz se debe a que muchos de los aspirantes a los COL pueden provenir de órganos judiciales externos al PJF, como los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los Tribunales de Justicia Administrativa, los Tribunales Agrarios, etcétera, los cuales tendrían la experiencia judicial suficiente para incorporarse rápidamente a las rutinas del PJF.

su incorporación a la CJ en vista de la falta de perspectivas profesionales en su propio campo de actividad.¹¹³⁸

El último problema apunta a la que es, quizá, la debilidad principal de la CJ en la actualidad: su carácter incompleto e inconcluso. Como tantas otras instituciones en el Estado mexicano, que se encuentran inmersas en una “transición” que no acaba de consolidarse, la CJ en el Poder Judicial de la Federación no ha superado del todo el modelo tutorial e informal que la caracterizaba antes de 1995. Esto tiene consecuencias para el resto del sistema judicial y esta cuestión no podrá resolverse si no se establece un esquema congruente en el que exista un modelo único de selección para todos los servidores públicos judiciales, lo que tendría que ocurrir a través de la escuela judicial, como sucede en muchos otros países.

Por último, el estudio del funcionamiento de la CJ en el Poder Judicial de la Federación puede resultar de gran utilidad para entender y explicar la implantación del “servicio profesional de carrera” en otros organismos públicos, de más reciente creación, como los órganos constitucionales autónomos. El repaso histórico de la CJ nos sugiere la hipótesis de que los órganos en cuya definición tienen un papel central la autonomía y la independencia, cabe esperar una tendencia al surgimiento —aunque sea informal— de un “servicio profesional de carrera”, a menos de que haya una intervención deliberada de la política —como ocurrió durante el porfirismo— para obstaculizarlo y limitarlo.¹¹³⁹

Una segunda vía de estudio tiene que ver con la problemática misma de la transición y los cambios incompletos que observamos en muchas instituciones. ¿Se debe esto a que se está introduciendo una innovación en un organismo con prácticas y tradiciones profundas y arraigadas, como el Poder Judicial de la Federación, o las deficiencias observadas son más bien producto de un ambiente que afecta de manera más o menos uniforme a todos los organismos del Estado? Si lo primero fuera cierto, entonces la clave de la reforma y consolidación de la CJ depende principalmente del Poder Judicial mismo; si lo segundo, entonces la suerte del servicio profesional de carrera en el país depende de cambios y avances de tipo político en el conjunto de las instituciones del Estado mexicano. Solamente un estudio comparativo y transversal podrá ofrecer mayores elementos de respuesta que los aquí ofrecidos.

¹¹³⁸ Véase Caballero Juárez (2006, 285).

¹¹³⁹ Por lo que se refiere al campo de la administración pública, sometida necesariamente al control jerárquico del Poder Ejecutivo, la alternancia electoral deberá hacer evidente la necesidad de establecer una mayor separación entre la conducción política del gobierno y una administración profesional e imparcial.