

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado**

**EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
Y EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN EL ESTADO MEXICANO:
EL CASO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA
JESÚS BOANERGES GUINTO LÓPEZ**

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Madre,
María del Carmen López Zepeda, luz de mi vida

A mi Esposa Aline Gabriela Díaz Ábrego,
por tu amor, inteligencia y sensibilidad compartidas en todo momento

A mis Hijos, Diego, Santiago y Paulo,
alegría de mi existencia y razón de mis pasos

A mi Padre, Boanerges Guinto Bernáldez,
por la gran admiración que te profeso desde niño

A mi Hermano, Carlos Alberto Guinto López,
porque siempre serás el mejor amigo

A mi abuelita, Doña Carmen Bernáldez Armenta,
en su longevidad luminosa

A Don César Esquinca Muñoa,
institución en la judicatura mexicana

Índice

Página

INTRODUCCIÓN

5

CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES

1.- ESTADO DE DERECHO

7

2.- PODER PÚBLICO

14

3.- FUNCIÓN PÚBLICA

19

4.- SERVICIO CIVIL DE CARRERA

24

5.- CARRERA JUDICIAL

26

CAPITULO II EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1.- ORIGEN

37

2.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA

41

3.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL REINO UNIDO

45

4.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESPAÑA

48

5.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

54

CAPITULO III EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL

1.- ORIGEN

62

2.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN FRANCIA

65

3.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN ESPAÑA	73
4.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN COSTA RICA	87
5. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO	92

CAPITULO IV

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO

1.- EL MODELO ADMINISTRATIVO DE LA CARRERA JUDICIAL	120
2.- LA RECTORÍA DEL SISTEMA	125
3.- LA REGULACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL POR EL ÓRGANO DE GOBIERNO	156
4.- LA FORMACIÓN Y EL ACCESO A LA CATEGORÍA DE JUEZ DE DISTRITO	166
5. PROFESIONALIZACIÓN DE LA CATEGORÍA DE MAGISTRADO DE CIRCUITO	176

CAPITULO V

ELEMENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA

1.- ESCUELA JUDICIAL: ELEMENTO DE EXISTENCIA	187
2.- OPOSICIÓN LIBRE: ELEMENTO DEMOCRATIZADOR	192
3.- ÉTICA JUDICIAL: ELEMENTO DE CONFIANZA SOCIAL Y ORDEN PÚBLICO	200
4.- SENTENCIA Y GESTIÓN JUDICIAL: ELEMENTO DE EFICIENCIA	209
5.- LEY GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DEL ESTADO MEXICANO: ELEMENTO INTEGRADOR	221

CONCLUSIONES	234
---------------------	-----

FUENTES DE ESTUDIO Y CONSULTA	296-306
--------------------------------------	---------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación doctoral, es un esfuerzo académico que no hubiese logrado sus objetivos sin la orientación experimentada, la opinión científica y la observación oportuna de mi Tutor principal, Doctor Jorge Fernández Ruiz, y de los Doctores José Dávalos Morales y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, a quienes expreso mi agradecimiento por los conocimientos y el tiempo compartidos.

La tesis que presento con el título "El servicio civil de carrera y el ejercicio del poder público en el Estado Mexicano: el caso del Poder Judicial de la Federación", se integra de cinco capítulos, un apartado de conclusiones y otro de fuentes de estudio y consulta.

El primero, se refiere a los conceptos generales de Estado de Derecho, poder público, función pública, servicio civil de carrera y Carrera Judicial. En el siguiente, abordamos el tema del servicio civil de carrera, su origen y su presencia en otras latitudes, como Francia, el Reino Unido y España, para desembocar con la situación evolutiva y actual en nuestro país.

El tercer capítulo está dedicado al origen del servicio civil de Carrera Judicial, y la experiencia del sistema en Francia, España, Costa Rica y México, y el cuarto desarrolla ese modelo administrativo en nuestro territorio, su rectoría, la regulación por el órgano de gobierno, la formación

y el acceso a la categoría de Juez de Distrito, así como la profesionalización de la categoría de Magistrado de Circuito.

Finalmente, en el último capítulo se hace un análisis de los elementos de existencia, democratizador, de confianza social y orden público, de gobierno y gestión judicial, e integrador, para la consolidación del sistema de servicio civil de Carrera Judicial federal en nuestra Nación.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.- ESTADO DE DERECHO

Por *Estado de Derecho* se entiende, básicamente, aquella entidad cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo.¹

En ese sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario (como ocurre con el llamado *Estado policía* que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar).

Aun cuando existen antecedentes, más o menos imprecisos, sobre la idea del "Estado de Derecho" desde los griegos y los romanos en la antigüedad, se puede afirmar que correspondió al alemán Roberto von Mohl² utilizar por primera vez tal expresión -*Rechtsstaat*-, en su sentido moderno.

¹ Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Diccionario Jurídico Mexicano" , voz: "Estado de Derecho", tomo D-H, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1997, págs. 1328-1330.

² (Stuttgart, 1799-Berlín 1875) Jurista y político alemán. Miembro de la Asamblea Nacional de Frankfurt, fue ministro de Justicia (1849 y 1861-1866) y escribió varias obras sobre derecho público y ciencias políticas, en las que establecía el poder del Estado ante la Revolución industrial. Fuente electrónica de consulta: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/mohl.htm>

Cabe advertir que, para aquellas teorías jurídicas que identifican al Estado con el Derecho, la expresión aquí analizada representa una vacua tautología. Así, para Hans Kelsen, en la medida que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización, todo Estado es un Estado de Derecho; en efecto, un Estado no sujeto a Derecho es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y que, en virtud de estar así determinados por normas jurídicas, se atribuyen al Estado como persona jurídica.³

Sin embargo, como resultado de la influencia del constitucionalismo liberal burgués, la expresión "Estado de Derecho" adquirió una connotación técnica y se identificó con un ideal político específico, utilizándose para designar cierto tipo de Estado que se estimaba satisfacía las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica.

La *Ilustración* francesa y el ideario del constituyente norteamericano se encargarían de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés - *supremacía del Derecho, limitación y "racionalización" del poder, "división de poderes", protección judicial de los derechos y libertades fundamentales*, etcétera - y el constitucionalismo liberal, con ligeros matices, les asignaría el carácter de verdaderos dogmas en su lucha contra el absolutismo y la consecución de su objetivo: el Estado de Derecho.

De este modo, se reservó el calificativo de Estado de Derecho al

³ Cit. por Orozco Henríquez, J. Jesús, ob. cit., págs. 1328-1329. Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", traducción de

sistema que contemplara determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal liberal burgués, como la distribución y control del ejercicio de poder entre varios detentadores y la supremacía de la Constitución, que preferentemente habría de ser escrita y rígida, además de establecer competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de la administración a la ley, la cual debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; y, el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales, y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y "racionalización" del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al Derecho.

Es claro que gran parte del constitucionalismo mexicano del siglo XIX estuvo altamente influido por el ideal liberal burgués del Estado de Derecho, por lo que varias de las instituciones jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se adoptaron en diversos documentos constitucionales, siendo la mejor expresión de ello la Constitución Federal de 1857. Durante el desarrollo del siglo veinte, la idea del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, evolucionó hacia lo que se ha llamado "*Estado Social de Derecho*" (*Welfare state*)⁴, con el objeto de adaptar las estructuras

Roberto S. Vernengo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, págs. 291-295, y 314-315.

⁴ Esta nueva modalidad -producto de la misma mutación del Estado- en la cual éste se instala "como realidad objetiva y como institución social", es conocida también como Estado de bienestar y Estado social-demócrata (que nada tiene que ver con la social democracia como partido político, sino un Estado que pretende el bien común), denominaciones que se relacionan con el ámbito de la política económica. Cfr. Kaplan, Marcos, "Estado y Sociedad", tercera edición, México,

jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

Con la concepción del Estado Social de Derecho se ha pretendido superar las deficiencias del individualismo clásico liberal, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado Social de Derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales -con un Ejecutivo fuerte, pero controlado-, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.

Es necesario observar que, a pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado Social de Derecho conserva, en buena medida, las características y exigencias señaladas anteriormente como propias del Estado de Derecho, en particular, la sujeción de los órganos estatales al Derecho pero, esencialmente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político; la legalidad de la administración y un control judicial suficiente; y, la garantía de los derechos y libertades fundamentales, etcétera.

Claro está que algunas de estas instituciones jurídico-políticas

requieren ligeras modificaciones -como ocurre con las limitaciones al anteriormente desmedido liberalismo económico y con el fortalecimiento del Poder Ejecutivo- a efecto de dar cumplimiento a los objetivos económicos-sociales del Estado Social de Derecho.

Así pues, para poder afirmar que se está en presencia de un Estado Social de Derecho se requiere que el mismo satisfaga, además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de Derecho.

Cabe advertir que, si bien el texto original de nuestra Constitución de 1917 consagró diversos derechos sociales, en realidad, no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, ya que la época en la cual se redactó representaba, más bien, una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera posguerra.

Ahora bien, en relación al tiempo histórico transcurrido, es un hecho que las sociedades llegaron tarde a la era constitucional del Estado de Derecho, pues se inicia en Inglaterra en el mes de junio de 1215 con la Magna Carta, y es hasta la revolución de Independencia de los Estados Unidos y la revolución francesa de 1789 en que nace la idea de la Constitución escrita como documento fundamental que estructura al Estado y limita sus poderes frente a los ciudadanos reconociéndoles sus derechos

esenciales.⁵

Hoy nos referimos indistintamente a Estado de Derecho y Estado Constitucional, con la misma carga normativa, política y social, por ello uno de los miembros de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Argentina y profesor de historia constitucional de la facultad de Buenos Aires, el doctor Segundo V. Linares Quintana, señala que ese Estado está definido por la garantía de la libertad, el control del poder estatal, la juridicidad y la soberanía popular.⁶

Es decir, se trata de un Estado que postula como su esencia la salvaguarda de los derechos del hombre y del ciudadano y determina la separación y equilibrio entre sus poderes públicos.

En su sentido material o específico, el término *constitucional* califica a un determinado tipo de Estado, caracterizado por la idea de un ordenamiento jurídico-político orientado a la consecución de un fin supremo y último: la garantía de la libertad y la dignidad del hombre.

Thomas H. Cooley, citado por el también director del Instituto de derecho constitucional de la Universidad de Buenos Aires, ha dicho que "aun cuando puede decirse que todo Estado tiene una Constitución, el término

⁵ Acosta Romero, Miguel, "Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX (Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes)", tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1993, pág. 133.

⁶ Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Tomo VI, Argentina, Alfa, 1956, págs. 46 y ss.

gobierno constitucional sólo se aplica a aquéllos cuyas reglas fundamentales no sólo definen la manera como han de ser elegidos... sino que también imponen restricciones eficaces sobre el ejercicio del poder soberano".⁷

El Estado constitucional es de poderes limitados y su fuente es la democracia,⁸ de ahí que Martín Kriele afirme que entre los fundamentos de la legitimidad del Estado constitucional democrático destacan los derechos humanos, la división de poderes, el parlamentarismo, la libertad económica y la soberanía popular.⁹

Podemos advertir, que un Estado constitucional es un ente sujeto a la norma jurídica suprema -necesariamente un Estado de Derecho- y por ende a todo el orden legal superior que la Constitución determina en sus decisiones fundamentales, cuyas características generales pueden concretarse en las siguientes notas: a. Imperio de la ley: ley como expresión de la verdad general; b. División de poderes: legislativo, judicial y ejecutivo; c. Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial; y, d. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.¹⁰

En suma, "el Estado de Derecho, es el Estado sometido al Derecho, o bien con mayor precisión: es el Estado cuyo poder y actividad están

⁷ Cit. por. Linares, Quintana, Segundo V., "Enciclopedia Jurídica Omeba", Tomo X, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1969, pág. 884.

⁸ Idem. pág. 885.

⁹ Kriele, Martín, "Introducción a la Teoría del Estado", partes segunda y tercera, Argentina, Editorial Depalma, 1980.

¹⁰ Díaz, Elías, "Estado de Derecho y sociedad democrática", Madrid, Taurus, 1981, pág. 31.

regulados y controlados por la ley".¹¹

2.- PODER PÚBLICO

Quizás ninguna cuestión tan debatida en la ciencia política, en la teoría del Estado y en el derecho constitucional como los asuntos del poder público. Su tratamiento, aunque sea somero, resulta imprescindible para el desarrollo de esta tesis.

La expresión *poder público* en el discurso jurídico y en el campo de la ciencia política ha dado origen a grandes controversias. El significado de la expresión no es unívoco. Un uso muy extendido en la teoría del derecho público y en la teoría general del Estado es el de poder político, poder del Estado,¹² instancia social que gobierna a la comunidad estatal.

Con el predicado público o político, se alude a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad y, consecuentemente, es considerado unitario y exclusivo, cuyo marco geográfico es una comunidad política independiente.

A diferencia de cualquier otro poder, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones (relaciones- parentesco, ascendientes; compromisos- pactos, alianzas, promesas; etc.), el poder público constituye una

¹¹ Noriega Cantú, Alfonso, "Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pág. 21.

¹² Tamayo y Salmorán, Rolando, "Diccionario Jurídico Mexicano", voz: Poder público, tomo P-Z, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1997, págs. 2448-2449.

dominación en la que se manda de modo incondicionado.

Rolando Tamayo Salmorán, autor de la obra *"Sobre el sistema jurídico y su creación"* (Universidad Nacional Autónoma de México, 1976), hablando del poder público describe que dicha expresión en el discurso jurídico y en el campo de la ciencia política ha dado origen a grandes controversias pues el significado de la expresión no es unívoco. Siguiendo en una amplia bibliografía a tratadistas como Georges Burdeau, Carré de Malberg y Jellinek, por solo citar algunos, Rolando Tamayo expone que el poder público es considerado un poder irresistible, y constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado.

En un sentido más restringido "poder público" (o las más de las veces, en plural: "poderes públicos") son expresiones que, aunque implicando el poder político, designan más bien las instituciones concretas a través de las cuales el poder se manifiesta y funciona.

Así, el poder del Estado no puede actuar sino a través de ciertas instituciones más o menos permanentes (instancias sociales claramente identificables). De esta manera "orden público" equivale a "órgano del Estado", y en ciertos contextos a "administración pública". De ahí, que el poder público, en su organización, estructura y fines, sea el objeto de la dogmática del derecho público. La teoría del derecho público no es sino una doctrina de los poderes del Estado, de sus órganos, de sus funciones, de sus competencias, de sus obligaciones.

Gilberto Giménez, en relación al poder político dice que se define como un poder de soberanía interna (virtual o actual) capaz de hacer funcionar la totalidad del cuerpo social en beneficio de un grupo o de una clase dominante. La especificidad del poder político remite a la integración (o transformación) interior de una unidad soberana.¹³

Ignacio Burgoa lo explicaba diciendo que la nación o pueblo, su poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica.

El Estado tiene una finalidad genérica que justifica su existencia y para que consiga sus objetivos, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional.

Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales, por ende, participan de sus atributos esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad, en virtud de los cuales, el poder público como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial

¹³ Giménez, Gilberto, "Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del Discurso Político-

del Estado.¹⁴

A efecto de descifrar la esencia de la función pública, enseña Jorge Fernández Ruiz, se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparece contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes se transformó en teoría moderna de la separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes, generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

Podemos explicar al poder estatal o público, continúa nuestro autor en cita, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios, o sea de la población estatal, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas “es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.

Jurídico”, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pág. 27.

Una vez precisada la noción del poder estatal, se pueden identificar sus múltiples funciones, conocidas como funciones públicas, y diferenciarse de los diversos órganos en los que se depositan. Según el tratadista francés Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.

Por tanto, explica el Doctor Fernández Ruiz, siempre que nos refiramos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad -de donde su indelegabilidad, cuya realización atiende al interés público, estaremos hablando de la función pública, entre cuyas modalidades destacan la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. En síntesis, función estatal o pública es la atribuida al Estado –Federación, estados y municipios-, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; como bien hace notar Manuel María Díez “el término función pública debe reservarse para

¹⁴ Burgoa, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994, págs. 255-262.

designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.

Con un sentido orgánico, subjetivo o formal, desde el ocaso del siglo XIX, la doctrina clasificó a las funciones públicas; así, se dijo, son funciones formalmente legislativas las encomendadas al órgano legislativo -parlamentos, asambleas o congresos-; son funciones formalmente jurisdiccionales las atribuidas al órgano judicial -cortes, tribunales o juzgados-; y son funciones formalmente administrativas las asignadas al órgano ejecutivo –presidente de la República o gabinete-; sin embargo, no tardó en advertirse que ciertas funciones de cada uno de los referidos órganos tenían una naturaleza diferente a la señalada formalmente.¹⁵

3.- FUNCIÓN PÚBLICA

Luego de que Montesquieu diera la última pincelada a la clásica fórmula de la división de poderes, la doctrina empezó a dilucidar acerca de los fines, atribuciones o cometidos del Estado. A procurar, pues, definir el *telos* de la estatalidad moderna.

A partir de ahí, los esquemas jurídicos creados fijaban sus propósitos en torno a una idea que ha trascendido hasta nuestros días: la justificación del Estado.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo y administración pública”, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009, págs. 50-51.

Para nuestro tiempo, sin omitir las tesis y posturas encontradas que supone el ejercicio científico, hay comunión en que el Estado justifica su existencia en tanto cumpla con los fines que tiene encomendados. Tales fines procura satisfacerlos mediante sus funciones públicas.

El espacio de lo público, de las cosas del Estado, ha sido entendido, sin cortapisas, desde los maestros romanos: "...*est quod ad statum rei romanae spectat*". Función pública es el conjunto de actividades esenciales e inherentes a la existencia misma del Estado. Designa los "modos primarios de manifestarse la soberanía".¹⁶ Son funciones públicas: el ejercicio de las potestades judicial, legislativa y ejecutiva.

Por ello, desde ahora es importante dejar asentado que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación es una función pública *ad vitam* del Estado. Vinculada a su vida.

Considerar las funciones públicas como actividades esenciales o mínimas del Estado contemporáneo, sin importar cual sea su tipo, fundadas en la concepción de la soberanía, de donde deriva su indelegabilidad, cuya realización satisface necesidades de naturaleza pública, distintas de las de carácter general, es una noción que ha permeado insistentemente en un amplio sector de la doctrina mexicana que, en los últimos tiempos, es encabezada por la cátedra de Fernández Ruiz.

¹⁶ Díez, Manuel María, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1967, pág. 187.

La significación de la función pública se entiende, desde la perspectiva moderna, como función del Estado y, por ende, de la propia sociedad, a saber: seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural, pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman.¹⁷

Es de explorado derecho que se reconocen tres actividades esenciales del Estado: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa, las que deberían encomendarse a un órgano diferente del aparato estatal, sin embargo, es cotidiano que coparticipen en el ejercicio de aquellas.

En ese sentido, la doctrina jurídica francesa a través de uno de sus más preclaros representantes, Maurice Hauriou, ha difundido que las funciones legislativa y jurisdiccional se diferencian de la administrativa, principalmente porque las dos primeras tienen como finalidad la creación y protección del derecho, en tanto que la última tiene por objeto realizar los fines de conservación y de cultura del Estado.

¹⁷ Bielsa, Rafael, "Derecho administrativo", Buenos Aires, Editorial Depalma, 1955, pág. 151

En la corriente administrativista de Argentina, también se dice que entre la función legislativa y la administrativa se advierte una diferencia de potestad en relación con sus consecuencias. En efecto, una misma disposición adquiere distinta repercusión según se emita por vía legislativa o administrativa, esta desigualdad proviene de los desniveles de potestad entre los órganos legislativo y ejecutivo.¹⁸

De dicha explicación, se desprende que en el ejercicio de la función administrativa en busca de los fines o cometidos estatales figuran, en primer término, las medidas contenidas en las disposiciones legales -producto de la función legislativa del Estado-, lo cual significa que el órgano administrativo debe actuar invariablemente subordinado a la ley que no sólo es límite sino, además, condición para el ejercicio de la función administrativa.

En suma, consideramos con Fernández Ruiz a las funciones públicas como actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, de la administración de justicia, del órgano legislativo, de los entes públicos, distintas pero estrechamente vinculadas a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares.¹⁹

¹⁸ Altamira, Pedro Guillermo, "Curso de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971, págs. 212-213.

¹⁹ idem. págs. 76-77

Por otra parte, fue León Duguit quien estableció sobre la base de la idea de la función pública -que propuso para sustituir a la noción de soberanía en la interpretación del Estado- todo el significado del derecho público. A partir de su pensamiento, toda actividad cuya realización deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes será función pública.

Esa amplitud cedió terreno poco a poco. Gastón Jéze acotó la función pública como la actividad de la administración pública, y Hauriou lo limitó a una parte de las actividades de aquélla.

A partir de esa discusión, es creciente el número de tratadistas que comparten el criterio de que el Estado realiza funciones públicas y presta servicios públicos: José Antonio García Trevijano-Fos en España, Charles Eissenman en Francia, Renato Alessi en Italia, Sayagués Laso en Uruguay, Silva Cimma en Chile, Eustorgio Sarría en Colombia y Serra Rojas en México, entre otros.

Ahora bien, es importante ubicar el concepto de función pública en el plano actual y a luz de las nuevas responsabilidades del Estado, de la justificación del Estado ampliado en el que no solamente se satisfacen necesidades generales de manera uniforme y continua a través de la función administrativa, sino que la permanente legitimación del Estado exige, además, ejercer la atribución jurisdiccional a través de actividades técnicas exorbitantes del derecho privado que se materializan en un número indiscriminado de personas, como por ejemplo mediante la resolución de

controversias constitucionales, juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad, cuyos efectos satisfacen necesidades colectivas.

Por ello, la administración de justicia debe ser concebida como una función pública esencial del Estado que se traduce en actividades técnicas concretas en beneficio de la sociedad.

En ese sentido, abandonamos el criterio que circunscribe la noción de función pública al Poder Ejecutivo, a la administración pública, puesto que también las decisiones jurisdiccionales, las sentencias de los Jueces son actos de gobierno, acciones que democratizan al Estado, y que justifican una indispensable función pública: impartir justicia.

4.- SERVICIO CIVIL DE CARRERA

No se comprende bien a bien, por qué algunos que estudian el ámbito administrativo de la ciencia jurídica, de la ciencia política, de la administración y las políticas públicas, con las claras excepciones, entre otros, de Omar Guerrero²⁰ y de Héctor Fix Fierro²¹; se refieren exclusivamente a la administración pública en el estudio del servicio civil de carrera. ¿Y la Carrera Judicial?, ¿no constituye un servicio civil de carrera? La respuesta es por demás afirmativa.

²⁰ Véase: "El funcionario, el diplomático y el Juez", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Plaza y Valdés Editores, 1998.

²¹ Puede leerse, por ejemplo, "La Carrera Judicial como forma de organización y administración del estatuto profesional de los Jueces", en Memoria de la Celebración del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el servicio civil de carrera integra un “cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del *mérito*, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometándose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales”.²²

Por su parte, Duhalt Krauss para referirse al servicio civil de carrera habla de normas legales y políticas de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública; en tanto que Quiroga Leos lo refiere como un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considera la competencia técnica y la neutralidad política como medio para el mejor funcionamiento de la administración pública.²³

En su momento, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, lo concibió como “la racionalización de todos los procesos de administración de

²² Cfr. Programa de Asistencia Técnica de la ONU, en “Manual de Administración Pública”, Nueva York, Naciones Unidas, 1972, pág. 42.

personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”.²⁴

Después de la lectura de algunos autores preocupados en definir este asunto, de quienes se dará oportuna cita en el capítulo venidero, se puede llegar al siguiente ensayo: el servicio civil de carrera es un sistema basado en las funciones públicas del Estado, para contar con servidores públicos idóneos, cuya selección, ingreso y promoción dependa del principio rector del mérito,²⁵ mediante evaluaciones objetivas que tiendan a profesionalizar la función pública, cuyo perfeccionamiento y actualización debe ser garantizado con la formación (inicial y continua), sujetos a un estricto régimen de disciplina, responsabilidad y ética, y favorecidos por la estabilidad, la justa remuneración y el retiro digno para que, con altitud de miras, cumplan con lo que la sociedad les demanda.

5.- CARRERA JUDICIAL

El personal dedicado al desempeño en la administración de justicia es, como aquel otro dedicado a la administración pública y la diplomacia, parte

²³ Cfr. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-septiembre, 14-15, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, págs. 105 y 106.

²⁴ Consúltese la parte relativa a los Lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público.

²⁵ Según Giovanni Tarello, dicho principio supone un “sistema de asignación de bienes (basado) en una cualidad o actividad individual...”, cfr. “El derecho y la función de distribución de los bienes (Cultura jurídica y Política de Derecho)”, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, págs. 195-197.

de la función pública. Administrar significa desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad, los aspectos sustantivos y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos. En cambio, en la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales están confiadas a entes distintos: juzgados y tribunales, Consejo de la Judicatura o Magistratura.²⁶

Como lo ha explicado María del Refugio González, en los países con tradición administrativa romana el concepto de *magistratura* ha entrañado un agregado de funciones. Tal era el caso de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, a cuyo cargo estaba la justicia, hacienda, policía y guerra. La reforma borbónica incluso, respetando esta tradición, confirió al intendente las mismas funciones acumuladas a su cargo.²⁷

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba pues, de que los organismos administrativos ejercían la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. La desvinculación sería provechosa. Durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal al sistema de Secretarías de Estado y de Despacho, divorciándose gradualmente lo jurisdiccional y administrativo como procesos de implementación diversos.

²⁶ Cfr. Guerrero, Omar, ob. cit. págs. 635-640.

²⁷ González, María del Refugio, "De la acumulación de funciones a la división de Poderes", Crónica Legislativa, Nueva

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria bajo el influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la disociación entre administración y jurisdicción, que es más visible en 1571, cuando los negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes y los pleitos*. Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que el proceso fue facilitado por la administración pública.

Siguiendo a nuestro autor, hacia el último cuarto del siglo XIX la administración ya contrastaba nítidamente con la jurisdicción, a medida que se desarrolla el Estado de Derecho, la desvinculación se va afirmando. El resultado de este proceso fue la unificación de la impartición de justicia dentro de un solo poder, cuya organización ha comprendido a un conjunto de entidades de origen histórico diverso. La jurisdicción ha dejado de ser un ramo de la administración, transformándose en un poder público.

Tal era la perspectiva de Montesquieu,²⁸ cuando afirmaba que el Poder Judicial debería ser una potestad invisible y nula, separado del control de una clase o una profesión. El complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un parto difícil; y ciertamente no se ha roto del todo el cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción.

Época, núm. 1, octubre 1994-marzo 1995, págs. 14-15.

²⁸ Montesquieu, barón de la Bréde y (Carlos Luis Secondat), *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 1980

Un concepto fundamental en este rubro es el de *administración de justicia*, para cuya explicación seguiremos a los maestros Héctor Fix-Zamudio y Omar Guerrero. A veces, la denominación en examen se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional. En este sentido se identifica con impartición de justicia. En otras ocasiones implica el gobierno y administración de los tribunales.²⁹

Ambas concepciones, al parecer, forman el contenido del llamado derecho de tribunales.³⁰ Como otros géneros de administración, la administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales. Estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuya finalidad es el mantenimiento y operación de la organización misma.

(1748), págs. 105 y 107.

²⁹ Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1997, págs. 104-106.

³⁰ "El Derecho de Tribunales es una rama del Derecho Procesal que trata de todas las materias relacionadas con los órganos jurisdiccionales y su actividad... cuando se habla de la organización, funcionamiento y el gobierno (o administración) de los Tribunales, simplemente se está expresando el contenido fundamental de la aludida rama jurídica procesal, en la que se incluye el estudio de la acción en sus diversos sentidos, especialmente en el de impulso para la tutela jurisdiccional de los derechos, y cuando se alude al concepto material se efectúa una remisión a la teoría del objeto del proceso; el estudio de la Jurisdicción en su calidad de poder que los Tribunales ejercen administrando o impartiendo justicia; el de las reglas de asignación de atribuciones y competencia, como necesarios al funcionamiento; y el de las actividades de gobierno o administración, que sólo en muy pequeña medida son jurisdiccionales, pero que aparecen como necesarias para que pueda haber "organización y funcionamiento"... Comprende el estudio de los órganos jurisdiccionales, sus componentes, su organización, las normas de asignación de atribuciones, las reglas de adscripción de asuntos concretos, o de competencia, y las que versan sobre el funcionamiento y gobierno o administración de dichos órganos". Cfr. Prieto-Castro y Ferrándiz, Leonardo, "Derecho de Tribunales, Organización, Funcionamiento, Gobierno", España, Editorial Aranzadi, 1986, págs. 31 y 33.

Así definidas, las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al organismo: el Poder Judicial. En contraste, las actividades institucionales en la administración de justicia son las referentes a la seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información.³¹

Por ello, los poderes judiciales modernos se componen de dos tipos de órganos estructurales: órganos formalmente jurisdiccionales y órganos formalmente administrativos, de ahí que autores como Héctor Fix-Zamudio conciban la administración de justicia a partir de la formación de los juzgadores, la Carrera Judicial, los Consejos de la magistratura, las deficiencias del proceso judicial, el costo de los mismos, los problemas de acceso a la justicia y el papel del Ministerio Público y los abogados en dicha administración.³²

Precisamente, uno de los rasgos significativos de esta condición de potestad pública del Poder Judicial, es la capacidad de crear su propio *cursus honorum* de función pública: la Carrera Judicial. En la mayor parte de los países se garantizó de tal modo la inamovilidad de los Magistrados y Jueces, que no podrían ser depuestos de sus empleos, tanto los temporales

³¹ Vid. Supra, nota número 5, pág. 644.

³² Fix Zamudio, Héctor, y otros, "La administración de justicia", en *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, págs. 143-177.

o perpetuos, ni mediando causa legalmente probada y sentenciada; ni tampoco suspendidos, sino por acusación legalmente fundada.³³

Por todo ello, podemos concebir al Juez como un servidor público en la más amplia acepción de la expresión. Desde la perspectiva de las actividades funcionales e institucionales, la administración de la justicia tiende a identificarse con la jurisdicción,³⁴ en coexistencia con figuras administrativas que desarrollan labores de gestión interna. Para dotar a unas y otras de una noción conceptual adecuada, José Manuel Canales Aliende³⁵ ha sugerido que se denominen función pública de justicia, término que define no solamente los aspectos gerenciales.

Dentro de una perspectiva institucional la función pública de justicia acerca a la justicia a un significado muy novedoso, definiéndose como el marco dentro del cual se dirimen los conflictos por medio del recurso real o potencial del derecho. Por ejemplo, la justicia civil ofrece opciones dentro o fuera de la misma, colaborando a descargar de peso a la administración de justicia.

La administración de justicia puede conceptuar adecuadamente su alcance y los medios de su acción: por un lado los aspectos sustantivos de la acción judicial, es decir, la impartición de justicia; por otro los

³³ Guerrero, Omar, ob. cit. pág. 641.

³⁴ "Poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio", Becerra Bautista, José, "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo III, décima quinta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2001, pág. 1884

³⁵ Canales Aliende, José Manuel, "La administración de la justicia: hacia una Visión Gerencial del Función pública de la Justicia", Revista de Estudios Políticos, Núm. 73, julio-septiembre, 1991, pág. 213, 216-220.

procedimientos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios judiciales, es decir, se refieren a lo que Canales Aliende denomina función pública de justicia.

Desde esa óptica, en la administración de justicia imperan los criterios profesionales, además de los planos organizativo y administrativo, integrando una trípole que reseña su esencia como todo un género con el cual contrasta la administración pública inevitablemente burocrática y jerárquica.

También, bajo esa idea el Juez es un servidor público que desarrolla actividades funcionales, identificadas con la jurisdicción, que implican un ejercicio profesional de alta complejidad, que tradicionalmente ha reclamado el concurso de los abogados como miembros de la Carrera Judicial, la que en atención a la complejidad referida y al imperativo del proceso de implementación continua de la administración de justicia, constituye uno de los campos de profesionalización de la función pública más antigua.³⁶

Todo ello explica la idea de la Carrera Judicial. En el número 43 del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (que abarcó los meses de enero a abril de 1982), publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su página 91 apareció la siguiente definición:

³⁶ Guerrero, Omar, Ob. cit. págs. 642-645.

“...entiendo por “Carrera Judicial” un sistema programado de ascensos, no sólo en razón de la antigüedad, sino básicamente en función de la idoneidad del Juez...”. Tal definición se la debemos a Néstor Pedro Sagües.

Un contemporáneo de él, Ignacio Medina, ha dicho que la dignidad de la Carrera Judicial deberá ser una resultante de dos elementos de influencia recíproca, cuales son: la calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección, por una parte, y por la otra, el respeto, la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la Judicatura.³⁷

Ciertamente, podemos admitir como “elementos torales de la Carrera Judicial: la definición de las categorías que la integran; su agrupamiento escalafonario de inferior a superior; los sistemas de ingreso y promoción; las garantías económicas, de permanencia e independencia; los estímulos durante el desempeño del cargo y la seguridad en el retiro.”³⁸

Hoy en día, la Carrera Judicial ya no se explora solamente desde el punto de vista de los medios más adecuados para seleccionar y formar a los Jueces, sino a partir de la perspectiva económica, organizativa y administrativa. Dicha carrera, dice Héctor Fix Fierro, constituye, antes que

³⁷ Cfr. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37-40, enero-diciembre, México, 1960, pág. 517.

³⁸ Véase: Esquinca Muñoa, César, “La Carrera Judicial Federal”, en Revista Jurídica, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, nueva época, año VIII, número 13, mayo-diciembre, México, 1997, pág. 221.

nada, una forma de administración y organización del estatuto profesional de los juzgadores y otros funcionarios judiciales, y así se reconoce explícitamente incluso en algunos cuerpos legislativos. Si bien presenta particularidades propias, dicho estatuto es semejante al de otros funcionarios públicos, sobre todo en aquellos países donde éstos ingresan en la administración pública para seguir dentro de ella una carrera formal.³⁹

La necesidad de la independencia de los juzgadores, fue uno de los motivos que dieron vida a la Carrera Judicial en el mundo. Se trata de un principio político que atañe por igual a los Jueces y los tribunales, y es proclamado con énfasis en la mayoría de las constituciones de los países democráticos.⁴⁰

En los países en los cuales existe la Carrera Judicial, la selección y promoción de los Jueces constituye el mejor indicador del grado de independencia alcanzado por el Poder Judicial. Siendo así, en la carrera predominan los factores de la imparcialidad, capacidad y mérito, sobre aquellos otros debidos al favor, la influencia política y las clientelas.⁴¹

Para concluir este apartado acerca de la Carrera Judicial, es importante referirnos a su principal pilar: la Escuela Judicial. Una de las conclusiones más relevantes del *Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales*, a que convocó el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de la Judicatura a mediados de noviembre del año próximo pasado, fue el

³⁹ Fix Fierro, Héctor, "La Carrera Judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los Jueces", Quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, 1996.

⁴⁰ Castelló-Tárrega, Juan José Marí, y otros, "Preparación, Selección y Promoción de Jueces", en Justicia y Sociedad, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, págs. 135-136.

⁴¹ Guerrero, Omar, Ob. cit. pág. 646.

de considerar a la Escuela Judicial como un órgano de formación inicial para desarrollar habilidades y capacitar a los Jueces y Magistrados, contando con autonomía de gestión y vinculada con el órgano encargado de la administración de la Carrera Judicial.

También se concluyó que “cualquiera que sea el sistema de selección o designación de Jueces y Magistrados, la capacitación y/o preparación ha de llevarse a cabo en el marco de la Escuela Judicial”, y que en ese sentido “el estatuto de la Carrera Judicial debe regular las condiciones de idoneidad, acceso, promoción, capacitación, derechos, deberes, beneficios y responsabilidades disciplinarias, así como las incompatibilidades e inhabilidades de sus miembros para que se consolide la ética de servicio, la estabilidad y la independencia de los Jueces y Magistrados.”⁴²

Por su parte, Néstor Pedro Sagües, señala que el rótulo de “Escuela Judicial” puede emplearse en sentido amplio o en sentido reducido. En sentido amplio, refiere a una serie de organismos, habitualmente de posgrado, ocupados preferentemente: a) del entrenamiento profesional y la preselección y formación de futuros Jueces o funcionarios judiciales, y b) del perfeccionamiento y actualización de los actuales cuadros de la magistratura o del ministerio público. En sentido reducido, las Escuelas Judiciales pueden

⁴² Relatoría de la mesa “B” del Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales, en la que se abordó el tema: “Vinculación entre las Escuelas Judiciales y la Carrera Judicial”, relator: doctor Miguel Yépez Sánchez (Academia de la Magistratura de la República del Perú).

abordar solamente alguno de esos objetivos (v. gr., la capacitación previa al cargo, pero no el esfuerzo posterior a haberlo asumido, o viceversa).⁴³

Por nuestra parte, considero que el aspecto fundamental de la Carrera Judicial es la Escuela Judicial. Ambas deben permanecer estrechamente vinculadas, pues su conjugación nos brinda la opción de sostener dos ideas centrales:

- a). Jueces profesionales y,
- b). una vía idónea de legitimación del Poder Judicial.

Es indiscutible que la selección y promoción de los Jueces está fundada en la formación profesional, que es necesaria porque un Estado debe contar con una función pública de justicia preparada técnicamente y dotada con los conocimientos que faciliten lidiar los conflictos sociales sobre los que debe pronunciarse, pues tal es el origen de los litigios.

Al efecto, el servidor público de justicia debe no solamente profundizar en las materias jurídicas, sino también en las ciencias sociales que facilitan interpretar la realidad social en función de la aplicación del ordenamiento jurídico. Igualmente, no debe ser ajeno a las técnicas de aplicación del derecho, tales como la persuasión jurídica y el análisis de *Policy*.⁴⁴

⁴³ Nos referimos a su libro "Las Escuelas Judiciales", Cuadernos para la Reforma de la Justicia, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pág. 71.

⁴⁴ Guerrero, Omar, ob. cit. págs. 646-647.

Existe consenso sobre la idea que la formación debe ser exigida antes de la selección de los servidores públicos de la judicatura, así como sobre la necesidad de acentuar la exigencia de capacitación jurídica de los futuros Jueces; y que se les imponga un período de aprendizaje práctico antes de ejercer la función, consolidándose así la Escuela Judicial como el eje de acceso a la Carrera Judicial profesionalizada.

CAPITULO II

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1.- ORIGEN

En el siglo XV, existió una Cédula de los Reyes Católicos en la que se ordenaba escoger por pregoneros a quienes tuvieran fuerte y clara la voz, pues si su trabajo consistía en difundir oralmente por pueblos y ciudades las ordenanzas reales, imprescindible era que contaran con muy buenos pulmones.

“De tan cuerda disposición han deducido algunos que desde el siglo XV, al menos, se sabe que los puestos deben ser ocupados por quienes estén dotados para desempeñarlos.”⁴⁵

Se tiene noticia de que el primer “Servicio Civil” fue el prusiano en el siglo XVIII, que surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII de ejercer control sobre la burocracia.⁴⁶

Este tipo de Servicio Civil en Prusia ya aplicaba algunos principios modernos en el reclutamiento, a partir de tres ideas que trascienden a nuestra época:

⁴⁵ González Avelar, Miguel, “Un Servicio Civil de Carrera”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 31, julio-septiembre, México, 1996, pág. 11.

⁴⁶ Martínez Silva, Mario, “Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal”, tomo I, 2ª. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pág. 28.

- a). El mérito (ligado a la aptitud);
- b). El igual acceso a todos los empleos y;
- c). La carrera organizada.

Por ello, la administración en ese tiempo se aproximó a la perfección, al organizar la función pública como si verdaderamente estuviera al servicio del pueblo, a partir de iniciativas reales.⁴⁷

Otros datos que encontramos, también son antiquísimos. Sólo por dar un ejemplo: la dinastía Han en China (202 a.C. – 219 a.C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil de carrera.⁴⁸

El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.

“La dicotomía es una formulación teórica que pretende representar en el marco del pensamiento conceptual, la desvinculación de la política y la administración”,⁴⁹ aunque no se ha demostrado en la práctica.

⁴⁷ Dahl, Robert, “El Estudio de la Administración Pública”, México, Revista de Administración Pública (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pág. 89.

⁴⁸ “Boletín de Estudios Administrativos”, número 3, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, 1972, pág. 53.

⁴⁹ Guerrero, Omar, “La Administración Pública del Estado Capitalista”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979, pág. 132.

La dicotomía política-administración se fundamenta en la separación de poderes (poder legislativo y poder ejecutivo), proclamada por la doctrina liberal y ampliada por los teóricos del derecho público (derecho constitucional y derecho administrativo). El poder normativo corresponde al parlamento, detentador de la soberanía nacional, con facultades de control sobre el ejecutivo; mientras que la autoridad administrativa tiene sólo la función de ejecutar las leyes.

Una razón teórica es que, en un régimen burocrático, la administración pública no tiene legitimidad propia, ya que no es electa ni responsable políticamente; debe obedecer al poder político y no tomar partido por sí misma.

Una razón práctica se encuentra en varios autores. La idea es que un buen funcionamiento de la administración pública necesita una clara separación entre administradores y políticos, pues las cualidades y las funciones exigidas a unos y a otros no son las mismas.⁵⁰

Wilson y Goodnow en Estados Unidos y Weber en Europa defendieron esta tesis. Para Wilson⁵¹, la administración se halla fuera de la esfera política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. La política es el dominio especial del estadista y la administración lo es del funcionario técnico.

⁵⁰ Cfr. Chevallier, J. y Los Chak, D., "Introduction a la Science Administrative", París, Edición Dalloz, 1974.

⁵¹ Wilson Woodrow, "Estudio de la Administración" (1887), cit. por Dwight, Waldo, "Administración Pública", México, Editorial Trillas, 1974, págs. 84-95.

Wilson discute estas ideas en el momento en que surgen los partidos políticos que alternaban en el poder, provocando que los puestos de la administración pública fueran otorgados basándose en la lealtad al partido en el poder, para asegurar el cumplimiento de sus programas.

Este "sistema de despojo", que degeneró en "padrinazgo", incompetencia de los funcionarios federales, inseguridad del personal y corrupción, según Wilson debería ser sustituido por un "sistema de mérito".

El "sistema de despojo" basado en la clientela electoral, la influencia política y en principios partidistas estaba obstaculizando el funcionamiento de la administración pública, por lo que era necesario sustituirlo por un sistema de "servicio civil de carrera", técnico y neutral, que brinde un eficiente servicio a la población.

Por otra parte, los métodos que han sido utilizados con éxito en las grandes empresas industriales pueden y deben ser introducidos a la administración pública.

Goodnow⁵² por su parte, era partidario de la división política-administración, identificando la política con la "expresión de la voluntad del Estado" y a la administración con la "ejecución de dicha voluntad". La expresión se da a través de grupos de presión, de partidos políticos, de opinión pública en general, y la ejecución se realiza mediante el conjunto de

⁵² Cfr. Goodnow, Franck, "Politics and administration", Princeton University Press, 1956.

técnicas y métodos empleados por la administración.

Estas ideas son el origen de la reforma del servicio civil. En Gran Bretaña, Macaulay crea en 1834 el "civil service" para reclutar los funcionarios con base en el mérito.⁵³ En Estados Unidos se sigue el modelo británico, creando en 1833 la ley "civil service act" y la "civil service comission"⁵⁴, para instaurar el servicio civil de carrera.

2.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA

No obstante que en diversas latitudes se registran otras experiencias en el asunto que nos ocupa, por ejemplo la Gran Bretaña cuya historia del servicio civil se inicia en 1834 con las reformas de Macaulay para ingresar en el "*indian service*", consistente en la realización de exámenes de carácter universitario.⁵⁵

O bien, el caso de los Estados Unidos en donde se sigue el modelo británico, creándose la ley "*civil service act*" y la "*civil service commission*",⁵⁶ a fin de implantar el servicio civil de carrera.

Sin embargo, el estudio de tal institución en Francia nos brinda mayores elementos de comprensión que vinculan al servicio civil con el

⁵³ Drago, Roland, "Science Administrative: Caracteres Generaux de la Science Administrative: Les Structures Administratives", Paris, Les Cours de Droit, 1975, pág. 238

⁵⁴ Gazier, Francois, "La Fonction Publique Dans le Monde", Paris, Editorial Cujas, 1972, pág. 50

⁵⁵ Laso Vallejo, Gregorio, "El Civil Service Británico", Madrid, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1959, pág. 2.

⁵⁶ Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, (Quiroga Leos, Gustavo), abril-septiembre, 14-15, 1984.

ámbito de estudio que nos interesa: el judicial, pues recordemos que el origen o antecedente fundamental de la actual Escuela Nacional de la Magistratura (ENM), lo encontramos en la Escuela Nacional de Administración (ENA), como en páginas posteriores lo trataremos.

Me servirá de báculo para observar la experiencia francesa, una extraordinaria conferencia dictada a propósito de la *Profesionalización y Formación del Funcionario Público en Francia*, por parte de Dominique Le Vert, Presidente de la Sección de Obra Pública del Consejo de Estado, en el marco de un Foro organizado por la Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., en nuestro país, en 1997.

Es preciso distinguir entre dos grandes sistemas en que se organiza la función pública:

- a). Las funciones públicas de carrera y,
- b). Las funciones públicas de empleo.

Las señaladas con el inciso "a", son aquellas en las cuales existen sistemas de organización inspirados, en su origen, en la función pública militar. Las del inciso "b", se acercan más a las reglas que se aplican a la administración del personal de las empresas privadas.

Francia tiene un sistema de función pública de carrera, compuesta de profesionistas, reclutados y formados para ejercer, durante el período de su vida profesional, una actividad al servicio del Estado, de tal manera que

cuentan con una función pública de carrera, de por vida y profesionalizada. El eje central del servicio civil de carrera en Francia es la profesionalización.

La profesionalización se toma en cuenta desde el reclutamiento inicial mediante concurso abierto a todos los ciudadanos franceses (o en adelante europeos), titulares de los diplomas exigidos, cuyos resultados fueron revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que se pronuncia después de una serie de pruebas, la mayoría anónimas, escogidas para evaluar, apreciar y juzgar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones.

Posteriormente, y antes de admitirlos en forma definitiva en la administración pública, los candidatos llevan a cabo una práctica profesional, generalmente de un año, destinada a verificar su aptitud y su comportamiento, para después ser, como se les califica en Francia, "titulados" en la función pública.

Una de las características más importantes del servicio civil francés, es que en el período de selección no únicamente se evalúan los conocimientos profesionales de los aspirantes, lo que de suyo no representa ningún problema; sino además, y quizá sea la mejor forma de seleccionar al funcionario, se evalúan las cualidades personales, que representa la parte medular del servidor público.

Así, el reclutamiento da lugar a: 1. Una nominación dentro de lo que llaman "cuerpo de funcionarios", para clasificarlos por serie, rama y niveles,

y 2. Al inicio de la formación complementaria, asegurada por las Escuelas Administrativas, entre las que sobresale la Escuela Nacional de Administración.

En este aspecto, existen Escuelas en sectores muy especializados: de impuestos, de contabilidad pública y de formación de Jueces (Escuela Nacional de la Magistratura). Todas ellas enseñan cosas distintas de las que se aprendieron en la Universidad, pues se trata de proporcionar una formación práctica, más orientada hacia el trabajo que van a desempeñar.

Después le sigue la formación continua, a fin de garantizar al funcionario una permanente capacitación y actualización para el mejor servicio y para los concursos internos de promoción y ascenso. Esta formación continua tiene además un ingrediente particular: se procura adaptar al funcionario en su nuevo empleo, a través de la formación jurídica, informática, lingüística, en negociación, gestión pública, conducción de reuniones y resolución de conflictos.

En suma, el servicio civil de carrera en Francia parte de una cultura de profesionalización, cuyos orígenes se remontan a más de dos siglos, con la creación de cuerpos de ingenieros bajo la monarquía, poco a poco extendidos a todos los sectores de la función pública a partir del siglo XIX.

Sistema que culminó con el establecimiento de un Estatuto General de Funcionarios en 1945.⁵⁷

Hoy, los franceses discuten acerca de cómo hacer todavía más competitiva la función pública, en razón del elemento que justifica los fines y la existencia del Estado: la sociedad.

3.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL REINO UNIDO

El servicio civil no tuvo su cuna en las Islas Británicas, sino en la India, donde la Compañía de las Indias Orientales y el Gobierno británico establecieron una función pública dividida en las ramas militar y civil, se instituyó el ingreso mediante concurso y, en general, se desarrolló un régimen personal centralizado a semejanza de las monarquías continentales de Europa.

Entre 1800 y 1853, en la India se experimentó con éxito el establecimiento de una carrera administrativa a la que se le llamó servicio civil, cuyo carácter era la responsabilidad de cargo, promoción regulada y derecho de pensión por el retiro.⁵⁸

Empero, desde 1810 en el Reino Unido ya se habían establecido

⁵⁷ Cfr. Le Vert, Dominique, "Profesionalización y Formación del Funcionario Público en Francia", en La Organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado, México, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, págs. 81-89.

⁵⁸ Mackenzie, W.J.W. y J.W. Grove, "La administración central en Gran Bretaña", Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1996, págs. 29-33.

exámenes de ingreso a la función pública y en 1835 se implantó la selección de personal con base en la idoneidad del candidato, líneas de desarrollo que culminaron exitosamente con el llamado informe Trevelyan-Northcote de 1855, que bajo el título de *La organización del servicio civil permanente*, puso a la luz del día las lacras de la función pública, especialmente el nepotismo y la incompetencia.

El informe propuso crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes directamente del Ministerio, responsable ante la corona y el Parlamento, pero cuyo rasgo distintivo sería la independencia, prestigio, aptitud y experiencia, con funciones de asesorar, auxiliar e influir, inclusive, sobre quienes hacían la alta política. El servicio civil quedó configurado en tres cuerpos: Clase Superior, integrada por graduados de las universidades; Clase Auxiliar, formada por personas con una educación general; y oficinistas, que ocuparían los cargos de base en la administración pública. Desde 1867, el servicio civil, ya aclimatado en la Isla, quedó instituido en la Tesorería y su titular elevado a la categoría de "Jefe" del servicio.

Hacia 1869 ya había dejado de existir el sistema de patronaje, gracias a varias disposiciones que generalizaron el sistema de concursos para ingresar a la función pública. El sistema de comités del servicio continuó hasta 1918 cuando el Comité Whitley produjo un nuevo diagnóstico publicado dos años después, a través del cual se viabilizó el establecimiento de la configuración de *clases*, hasta hoy en día vigente.

Ese Comité aconsejó la creación de cuatro clases: Clase de Asistentes de Secretaría, en la base; Clase de Oficiales; Clase Ejecutiva; y la Clase Administrativa, en la cima. Es de destacarse de manera principal el papel de la última, cuya dedicación fundamental era la hechura de las políticas públicas. Prácticamente el servicio civil se consolidó entre 1919 y 1921 con una configuración única, cuyas ramas más generales son el servicio civil interior (Home Civil Service) y el servicio civil exterior (Foreign Service).

El Reino Unido conserva el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Este ha sido un objetivo plenamente alcanzado, pues a finales de los años 50, el 80% de los miembros del servicio civil provenían de las Universidades de Oxford y Cambridge, situación similar hoy en día.

Por otra parte, la capacitación en el servicio constituye una tradición muy distinta a la estrategia francesa, cuyo énfasis es puesto en la formación previa al ingreso a la función pública. En el sistema británico se tiene la convicción de que la formación es eficaz cuando es efectuada una vez que hay una experiencia acumulada; es decir, luego de un cierto período de trabajo en el servicio antes de ingresar al mismo.

Empero, en 1969 se crea el Colegio del Servicio Civil (Civil Service College), con el objeto de brindar una formación útil al funcionario público y extender el reclutamiento de altos funcionarios dentro de nuevos sistemas, así como ser un lazo entre la administración pública y el sector privado,

cuyo vínculo principal es el servicio civil mismo.⁵⁹

4.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESPAÑA

El servicio civil en Europa ha tenido una evolución paralela, con influencias recíprocas. Por un tiempo, el servicio civil prusiano fue considerado como un modelo; luego, a mitad del siglo XIX cuando se creó el "civil service", en Inglaterra, fue el que predominó y el servicio civil francés cuando se creó, se aproximó al inglés.

En ese continente, España comparte las principales características generales del servicio civil de carrera, a saber:

a) El servicio civil sigue el modelo de estructura cerrada y por ello reside en dos nociones fundamentales: de estatuto o ley y de carrera;

b) El servicio civil es un elemento constitutivo del derecho administrativo, que define su estructura y funcionamiento. Es un derecho de servidores públicos distinto al derecho de empleados privados;

c) Son servicios civiles complejos por su desarrollo tecnológico y con personal muy diversificado: administradores que asumen tareas jurídicas o financieras, y especialistas: maestros, Magistrados, arquitectos, agrónomos, entre otros funcionarios;

⁵⁹ Cfr. Guerrero, Omar, págs. 293-313.

d) Siendo de estructura cerrada⁶⁰ el servicio civil europeo, conlleva la organización de una carrera administrativa que contiene mecanismos de reclutamiento, formación, ascensos y promociones hasta la salida o retiro;

e) La clasificación de funciones sigue el modelo de clasificación inglesa. Existe una clase administrativa (servidores superiores con funciones de dirección y orientación); una clase ejecutiva (servidores encargados de la aplicación con cierta iniciativa); una clase "clerical" (servidores de ejecución que cumplen con las funciones rutinarias reglamentadas); y, por último, una clase menor (servidores encargados de tareas manuales);

f) El reclutamiento obedece al principio de "igual acceso de todos a las funciones públicas", sin tomar en cuenta sexo, religión u opinión política;

g) La selección es con base en el mérito y no con base en recomendaciones políticas o familiares (nepotismo). El concurso es un procedimiento obligatorio;

⁶⁰ Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar para analizar lo que en esencia constituye el servicio civil, se pueden construir dos modelos externos que no son realizables en ninguna parte. Según Gazier (autor ya citado en este trabajo de investigación) existen dos concepciones opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada. Todos los servicios civiles de carrera se reconstruyen combinando los elementos de los dos modelos.

Las características de un servicio civil de estructura abierta son las siguientes: a) se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública; b) el reclutamiento y la selección es con base en los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización; c) la persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro; y, d) no implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

El servicio civil de estructura cerrada se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa. El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales: a) estatuto o ley; y, b) la carrera administrativa.

h) La capacitación está a cargo de la administración pública. En algunos casos la preparación en la Universidad es suficiente (Gran Bretaña), y en otros, se crearon Escuelas de Administración (Francia, España);

i) El ascenso se organiza como en todo sistema de estructura cerrada:
1) ascenso en el cuerpo donde fue reclutado; 2) promoción interna que permite llegar a un puesto superior en un cuerpo distinto al que fue reclutado, siguiendo el sistema de calificación y evaluación de puestos; y,

j) El retiro se organiza. El servidor público no puede ser despedido, salvo si comete faltas disciplinarias graves, y tiene derecho a terminar su carrera administrativa.

También España comparte las características de la ley o estatuto que rigen el servicio civil de carrera en Europa:

- La ley o estatuto representa un equilibrio entre obligaciones sancionadas por un régimen de responsabilidad, y derechos y prestaciones por un sistema de garantía y estabilidad;

- El funcionario está obligado a consagrarse completa y exclusivamente a la función pública, obedecer las órdenes de sus superiores y ser discreto, guardar secreto profesional y neutralidad política;

- El funcionario tiene responsabilidad penal por delitos sancionados

por tribunales penales; responsabilidad administrativa que limita los abusos de los funcionarios en contra del público; y responsabilidad disciplinaria; y,

- El funcionario tiene el derecho de estabilidad (conserva su puesto cualquiera que sea el cambio de la organización) y de remuneración (sueldo base, suplementos, primas, prestaciones diversas y pensiones). Tiene libertad de opinión, de religión, de asociarse en sindicatos (con ciertas restricciones).⁶¹

De manera particular, en España, pilar fundamental en la consolidación de la administración pública, es el elemento humano con el que materializa su actividad. En todo el siglo XX fue aspiración permanente el contar con una función pública profesionalizada a través de procesos congruentes y transparentes que permitan contar con el personal idóneo para cumplir con los fines de interés general.

Nadie objeta la imperiosa necesidad de ordenar en las administraciones públicas su estructura funcional, lo que pudiera lograrse, por lo que hace al régimen de servidores públicos de mando en estructura regular, a través de la aplicación del servicio profesional de carrera.

Para lograr dicho propósito, señala Rafael Manzana Laguarda⁶² se requiere del cumplimiento de tres condiciones:

⁶¹ Gazier, F. ob. cit., págs 31-42.

⁶² Cfr. Manzana Laguarda, Rafael, "Derechos y deberes del funcionario público", Editorial Tipont lo Blanch, 2006, pág. 19.

1. La articulación de cauces de promoción para el funcionario, basados en su capacidad profesional;
2. La garantía de una razonable estabilidad, que evite descensos bruscos en la trayectoria profesional; y,
3. El aseguramiento de un techo suficientemente elevado que permita la realización de expectativas profesionales similares a las que puedan alcanzarse en el sector privado.

La evolución histórica de la regulación de la carrera administrativa en España nace con el intento de formular una ley unitaria para los distintos organismos administrativos y los diferentes colectivos funcionales, debido a los continuos cambios de orientación legislativa y como consecuencia de la divergencia entre la legislación formal y la práctica administrativa.

El 18 de julio de 1852, con el Estatuto de Bravo Murillo, se formuló el primer intento de regular la carrera administrativa, con una limitada repercusión en la práctica administrativa, sentó las bases de las categorías de funcionarios.

El Estatuto de O´Donnell, de 4 de marzo de 1866, continuó la misma regulación. A finales del siglo XIX, se acentúa la diferencia entre los dos sectores de la administración en los Cuerpos Generales y los Cuerpos Especiales. Existe una caótica regulación de los Cuerpos Generales a los que se aplicaba la legislación común, empero, los Cuerpos Especiales contaron con regulación específica logrando consagrar garantías de inamovilidad, su

configuración en escalas cerradas, derivadas de la exigencia de titulación, rigor en la selección y la retribución digna y prestigio social.

En la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, segundo intento por regular la carrera administrativa, se desarrollaron reglamentos independientes para cada departamento, lo que provocó una desconexión entre las escalas, categorías y clases en que se articulaba la carrera administrativa y las funciones o puestos de la estructura de la administración. Hubo incumplimiento de previsiones, por lo que la insuficiencia retributiva produjo en los años sucesivos perversión del sistema al manipularse las categorías y clases como instrumento para lograr mejoras económicas.

En la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, desaparece el sistema de categorías ante su falta de contenido real, toda vez que no había correspondencia entre la categoría del funcionario y su formación o aptitud para el desempeño del puesto de trabajo. Así, se racionaliza el sistema para introducir la clasificación de los puestos de trabajo como contrapeso a la influencia de los Cuerpos.

El funcionario inicia su carrera a través del ingreso en un Cuerpo, pero la progresión en la carrera ya no tendrá lugar vía el ascenso a categorías superiores, sino mediante la ocupación sucesiva de puestos de mayor nivel. Todos los funcionarios de un mismo Cuerpo estarán en situación jurídica de igualdad; la jerarquización entre ellos se hará en función de la posición que

en la organización administrativa tenga el puesto de trabajo.

Finalmente, se llega a la ley vigente, denominada Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, en la que se configura la carrera administrativa. En esta ley, se mantiene el sistema de los Cuerpos de funcionarios, sin embargo, al mismo tiempo desplaza el centro de gravedad del modelo de función pública desde los Cuerpos de funcionarios hacia los puestos de trabajo, adoptando simultáneamente una serie de medidas dirigidas a evitar el monopolio de los Cuerpos de determinados sectores de la administración, con la intención de provocar una carrera administrativa abierta en la que se garantice la movilidad entre los funcionarios de las distintas administraciones.

Por último, el modelo de carrera administrativa no es, tampoco, mecánico o automatizado, basado en principios objetivos como es el de antigüedad, sino que la carrera aparece conectada con el desempeño de puestos de trabajo.

5.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

Tres elementos se consideraban en la selección de los servidores públicos en la administración central del imperio Azteca:

- i) No tener vicio alguno;
- ii) Honestidad; y,

iii) Capacitación en el Calmecac, Tepochcalli o en las Escuelas dedicadas a las artes.

Entre los servidores públicos seleccionados con esos requisitos y por votación en asamblea, aparecen los dos Jueces principales: Huitznahualtlailótl y el Ticociahuácatl.

Esta sociedad ya contaba con una clasificación de puestos, adiestramiento, sistema incipiente de ascenso y promociones, y hasta una curiosa forma de retiro digno, pues Motecuhzoma Xocoyotzin consideró como una obligación del Estado, la protección de los empleados ancianos, según relato del historiador Manuel Parra Prado.⁶³

Durante la Colonia, la selección de los servidores públicos (incluyendo el Virrey), se hacía con base en la calidad de español de nacimiento (para los puestos más importantes) y de criollo para los de menor importancia.

Se tenía cierta idea acerca de la idoneidad del personal y la mayoría de los puestos públicos se vendían. Prácticamente no existía la capacitación o formación, pues el aprendizaje se daba en forma empírica.

El ascenso era a través de la compra del cargo y favores del Rey o del Virrey. Sin embargo, hay un dato interesante: el retiro fue garantizado con

⁶³ Cit. por Chávez Alcázar, Margarita, "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", edición de la autora, 1985, pág. 48 (Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública, registro: 350.6/CH95).

una pensión para los empleados de los ministerios de la Real Hacienda y de Justicia, de conformidad con el ameno relato del historiador Manuel López Gallo en su libro *Economía y Política en la Historia de México*.

En el México Independiente fue prácticamente nulo cualquier indicio de servicio de carrera. En la Reforma, aun cuando no encontramos datos que hagan inferir la existencia de un sistema organizado en la función pública, sí se logra cierta racionalidad administrativa, pues al decir de José María Luis Mora, se procuró garantizar un cuerpo de funcionarios con vocación de servicio a la comunidad.⁶⁴

Fue en este período en el que la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

En el Porfiriato, la influencia de los "científicos" estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración. Después, la institucionalización trajo en 1931 la Ley Federal del Trabajo, la que en su artículo segundo hacía referencia a que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes de servicio civil que se expidan. Dichas leyes nunca fueron expedidas.

⁶⁴ Cit. por Palacios Román, Luis, en su comentario a la ponencia del titular de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Foro que sobre la organización de la Administración Pública ante los nuevos retos del Estado organizó la Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., en 1997. Además, no es baladí recordar que el documento más importante emitido por el Gobierno de Juárez al comenzar la Guerra de los Tres Años, fue su Programa de Reforma y Modernización Administrativa (Cosío Villegas, Daniel, "La Administración Pública en la Época de Juárez", volumen 1, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1974).

Tres años más tarde, se dio a conocer un Acuerdo sobre la Organización y el Funcionamiento del Servicio Civil, en el que se fijaron algunas normas protectoras para los servidores públicos. Es en este año (1934) en el que se da “el primer intento por desarrollar una normativa constitucional para la selección y reclutamiento del sistema burocrático mexicano... al expedirse el Acuerdo sobre la Organización y el Funcionamiento del Servicio Civil. Ahí se estableció la prerrogativa presidencial de otorgar nombramiento a los empleados públicos, y también se definieron procedimientos para seleccionar al personal, a partir de criterios de aptitud y méritos.”⁶⁵

En 1938 se crea el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuyos títulos tercero y cuarto se reguló la capacitación y los ascensos.

Con posterioridad se sucedieron una serie de intentos por encauzar el servicio civil de carrera en el ámbito del Poder Ejecutivo: la creación de la Comisión Intersecretarial para suprimir servicios no indispensables en 1943, la instalación de la Comisión de Administración Pública en 1965 y, dos años antes, la publicación de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional*. En los años setenta se constituye el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se adoptó como uno de los lineamientos la instauración del Servicio Civil de Carrera “...

⁶⁵ I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4, “ética, profesionalización y reformas en la función pública”, CLAD-BID, ponente: Juan Luis Torres Vega, pág. 79.

lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento... se fomentará la vocación de servicio personal federal mediante una motivación adecuada... se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa..." (pág. 175) (en este sexenio se instituyó la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil).

En el lapso 1989-1994, se modificó la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* a fin de lograr un mejor régimen disciplinario en la función pública. Los avances en el servicio civil de carrera se dieron en el Magisterio, en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; en el Servicio Profesional Agrario, en el Servicio Profesional Electoral y en la Carrera en el Sector Financiero, avances que se incorporaron al ya existente Servicio Exterior Mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señaló, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. "Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público".

2. "Es necesario avanzar más en la conformación de un servidor público profesional de carrera que garantice que en la transición de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo".

3. "Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un Código como ética del servidor público y promoverá esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional".

4. "Durante la consulta popular para la elaboración de este Plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales".

En complemento a lo anterior, el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1996), establece el perfil del servidor público que se desea: con valores éticos, honestidad, eficiencia, dignidad, probidad y responsabilidad.

Además indica que a partir de 1997 las autoridades competentes ponderarán la impartición de cursos obligatorios y/o la aplicación de exámenes; y desde 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen podrán participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil.⁶⁶ A este cúmulo de experiencias adquiridas en el ámbito administrativo del servicio civil de carrera, debe sumarse una

⁶⁶ Para mayor abundamiento en el estudio y análisis de dicho programa, puede consultarse Sierra Olivares, Carlos, "Servicio Civil de Carrera en México", en Revista Centroamericana de Administración Pública, número 30-31, enero-diciembre, Costa Rica, 1996, págs. 191-201.

iniciativa de ley que sobre tales cuestiones se presentó en el Senado de la República el

28 de abril de 1998, en la que se concibe un sistema que comprenda los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, entrenamiento, desarrollo, separación de los servidores públicos y otorgamiento de estímulos, fundado además en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.⁶⁷

Todos esos esfuerzos desembocaron en sendas iniciativas que nutrieron el proceso de creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fechadas el 24 de octubre de 2000 y el 30 de abril de 2002, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de abril de 2003 y su última reforma el 9 de enero de 2006, cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. En su texto quedó previsto que las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública⁶⁸ Federal podrán establecer sus

⁶⁷ La Iniciativa puede leerse en el número 10, año 3, julio de 1998, sección "Documentos" de la Revista Prospectiva, México, págs. 38-44.

⁶⁸ Desde el nacimiento de Roma a mediados del s. VIII a.C. hasta el ocaso de su dominio en el s. VI d.C. duraron catorce siglos. Durante ese largo espacio de tiempo, el pequeño asentamiento latino situado a orillas del Tíber se convirtió en el más grande imperio mediterráneo de la antigüedad. Para ello, necesitó una organización administrativa que, en continua evolución, fuera capaz de desempeñar con eficacia las funciones y servicios públicos exigidos por el Estado en cada momento. Así, en la primera época de la civitas, la escasa iniciativa pública (salvo el ámbito castrense) y el empleo del munus para la realización de los trabajos comunales hicieron que la administración romana conservara una estructura organizativa básica. Posteriormente, a raíz de las exitosas campañas militares de los s. III y II a.C., Roma aumentó rápidamente sus dominios por Europa y el norte de África, por lo que se hizo necesario extender también a ellos una cierta ordenación administrativa que facilitara su control. Sin embargo, esta circunstancia no modificó en exceso la rudimentaria organización existente, pues la esencial fiscalización de Roma sobre cada provincia fue realizada por un escaso número de personas (el gobernador y su séquito), permitiendo que la vida municipal durara dentro de un amplio margen de autonomía y contratando, para las actividades públicas allí realizadas, a sociedades privadas de publicanos. Con la llegada del Principado, la administración republicana sufre una importante transformación: su dirección suprema pasa

propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la propia Ley.

También definió el Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de dicha función para beneficio de la sociedad. El Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública bajo los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.⁶⁹

progresivamente del senado al emperador. Desde ese momento la administración inició un gradual proceso de burocratización a través del cual se fue conformando la compleja organización pública de tipo piramidal característica del Dominado. Varela Gil, Carlos, "Diccionario Histórico Judicial de México Ideas e Instituciones", Voz: "Administración Pública", México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, págs. 21-22.

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003, 1ª Secc., págs. 44 a 59; y 9 de enero de 2006, págs. 25-26.

CAPITULO III

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL

1.- ORIGEN

Originalmente predominó el sistema de designación. Como dice Héctor Fix-Zamudio “este sistema proviene de la tradición de la monarquía absoluta, en la cual el soberano era depositario de la jurisdicción y por lo tanto le correspondía nombrar y remover libremente a los juzgadores, pero al iniciarse el sistema de democracia constitucional a fines del siglo XVIII, si bien el nombramiento queda comprendido en las facultades del Jefe de Gobierno, su decisión debe ser compartida con los órganos parlamentarios.”⁷⁰

Por otra parte, las reales audiencias eran tribunales colegiados integrados por Magistrados letrados. Eran ministros de la audiencia y real *chancillería* de México: el regente, los oidores, los alcaldes del crimen y los fiscales. De ellos, los segundos eran los Magistrados superiores por excelencia, puesto que en la circunscripción del Distrito eran la encarnación de la Justicia. Dichos puestos jurisdiccionales -de oidores-, estaban reservados para los varones que reunieran los siguientes requisitos:

- a) Que fueran letrados;
- b) Con cierta experiencia forense; y,

⁷⁰ Cfr. “Preparación, selección y nombramiento de los Jueces”, Congreso Internacional de Derecho Procesal, en Revista de Derecho Procesal, Año VIII, número 12, Chile, 1978, pág. 51.

c) Que (generalmente) fueran españoles (raramente criollos, menos aún mestizos, indios, negros o mulatos).

Podemos afirmar, sostiene José Luis Soberanes, que existió una Carrera Judicial indiana, pues empezando como fiscal en cualquier audiencia se podía terminar como regente de la misma u otra, e inclusive como Consejero en el Real y Supremo.⁷¹

A partir de tales orígenes y en la evolución posterior, la característica predominante en la edificación de los sistemas de servicio civil de Carrera Judicial, ha sido la Escuela Judicial, correspondiéndole al Japón inaugurar el ciclo de estos organismos, con el *Judicial Research Institute* de 1939, que se transformó más tarde en el *Legal Training and Research Institute* (Instituto de Entrenamiento e Investigaciones Legales).⁷²

No obstante lo anterior, también se ha considerado que la primera en aparecer fue la Escuela Judicial de España creada por Ley de 26 de mayo de 1944 (en razón de que el Instituto Japonés no está dirigido de manera específica a la formación de aspirantes a la Judicatura, sino en general a la preparación de todos los que pretendan ejercer una profesión jurídica). La Ley de Bases Orgánicas de la Justicia Española, de 28 de noviembre de 1947, en la parte de nuestro interés, dice: “Es el Centro para la selección y formación de funcionarios de la administración de justicia, a quienes se exija

⁷¹ Véase: “Los Tribunales de la Nueva España”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, págs. 47 y 48.

⁷² Para mayor conocimiento, puede consultarse: Sagües, Néstor Pedro, supra nota 17, págs. 72 y 73.

título facultativo superior, sin perjuicio de la oposición exigida en cada caso al ingreso en la misma."⁷³

Asimismo, y sólo por traer a colación dos ejemplos, en la República del Perú la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 estableció la Carrera Judicial, la inamovilidad y un Consejo Nacional de Justicia; un año antes en la entonces República Federal de Alemania, la Ley Judicial (DRIG) estableció la preparación de los aspirantes a la Judicatura: de cuatro a cinco años de estudios universitarios y período de dos años de prácticas en diversos tribunales, oficinas administrativas y de abogados, a cuyo término debe sustentarse un examen estatal. Además se establecieron una Comisión de Selección y un Consejo Judicial.

No está por demás señalar que la preocupación por la Carrera Judicial ha quedado de manifiesto en distintos foros, como el Primer Congreso Internacional de Magistrados en Roma (1958), el Congreso del Instituto Internacional de Derecho de Expresión Francesa en Canadá (1969);⁷⁴ el Encuentro de Academias Judiciales Latinoamericanas en Chile (1996) y, más recientemente, el Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales en México (1998), sólo por citar algunos.

Sin embargo, la que desde 1958 es motivo de acuciosas observaciones es la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia (el

⁷³ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *supra* nota 33, pág. 46.

⁷⁴ *Idem.* págs. 30,34 y 42.

antiguo Centro Nacional de Estudios Judiciales), cuyo antecedente se encuentra ahí mismo en Francia en la centenaria Escuela Nacional de Administración, pionera del servicio civil de carrera en el mundo.

2.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN FRANCIA

A finales de 1958, un conjunto de disposiciones expedidas por el Gobierno francés en ejercicio de los especiales poderes transitoriamente concedidos por el artículo 92 de la Constitución Política de 4 de octubre de 1958, introdujeron profundas reformas en la organización judicial francesa.

Quizás el aspecto de mayor impacto fue el sistema de selección de los Jueces profesionales que, en lo sucesivo, tendrían una adecuada formación en una Escuela Judicial, que empezó su funcionamiento en febrero de 1960, y que recibió el nombre de Centro Nacional de Estudios Judiciales (C.N.E.J.), concibiéndose como un organismo administrativo elevado a la categoría de persona jurídica, implicando por tanto una descentralización de la función formativa y selectiva de los Jueces.

Es preciso decir que con anterioridad (en 1945) se reformó el sistema de selección de los funcionarios, creándose la Escuela Nacional de Administración, cuyos resultados no fueron ignorados a la hora de crear el antecesor de la Escuela Nacional de la Magistratura. Esta institución es administrada por un Consejo de Administración (agrupa a representantes del Ministerio de Justicia, de jurisdicciones y del ámbito jurídico y judicial,

para deliberar acerca del programa pedagógico de la Escuela, enseñantes, informes, etc.), y un director (éste, como el Secretario General residen en Burdeos, misma sede en la que se ubica la Dirección de Formación Inicial, en tanto que la de Formación Continua está albergada en París). El Presidente y el vicepresidente del Consejo de Administración son, respectivamente, el Primer Presidente y el Procurador General del Tribunal de Casación.

El eje fundamental de la Carrera Judicial en Francia es el reclutamiento por concurso, elemento central de la función pública en aquella nación. Tal reclutamiento o selección por concurso no es por un tiempo, sino para toda la vida, por ello una vez admitidos los alumnos en la Escuela tienen la certeza de ser nombrados Magistrados al término de su escolaridad, siempre y cuando sean declarados aptos por el jurado de salida.

Entonces, los concursos para reclutar tienen como objetivo la incorporación a la Escuela de la Magistratura de los aspirantes, quienes a partir de su inclusión en la matrícula de la Escuela se vinculan a la Carrera Judicial.

De esta manera, un factor de legitimación de la autoridad judicial francesa es el sistema de concursos. En ese sentido, es importante advertir que aludimos exclusivamente a los métodos de reclutamiento de Magistrados profesionales del orden judicial (civil, comercial, social y penal,

a excepción de los asuntos de orden administrativo, de la competencia de Magistrados administrativos, reclutados y formados de conformidad con reglas distintas). Asimismo, recordemos que ciertas jurisdicciones están compuestas por Jueces profesionales y no profesionales, como por ejemplo las magistraturas de trabajo, y en otras todos los Jueces son no profesionales, como es el caso del tribunal de comercio.

Existen tres especies de Concurso, a saber:

- El concurso externo

Pueden acceder los estudiantes titulares de una maestría (diploma expedido al cabo de cuatro años de estudios universitarios) o de un diploma equivalente, con un máximo de 27 años de edad. El objetivo es medir la competencia jurídica de los candidatos, su apertura de mentalidad sobre los grandes problemas contemporáneos, sus cualidades intelectuales de análisis y de síntesis y su capacidad de comunicación. Las pruebas escritas son anónimas, y comprenden una prueba de cultura general, una prueba de derecho civil, una prueba de derecho penal o de derecho público (constitucional o administrativo), y una nota de síntesis. Si el candidato aprueba estos exámenes, se admite a participar en las pruebas orales, que son seis: conversación con el jurado, derecho comercial o administrativo, derecho penal o público, idioma extranjero, procedimiento y derecho social. También se hace una prueba de cultura física.

- El concurso interno

El concurso interno está abierto a funcionarios que tengan cuatro años de antigüedad, con un máximo de 40 años de edad. Comprende el mismo programa y las mismas pruebas que el concurso externo, con la diferencia de que existe un ciclo preparatorio de uno o dos años, circunstancia que depende de si el funcionario es o no titular de diplomas jurídicos.

- El tercer concurso

Se organiza desde 1996 y fue creado por la Ley Orgánica de 1992, en él pueden participar quienes justifiquen ocho años de actividad profesional en el sector privado o de ejercicio de un mandato de dirigente político local o en el ejercicio de las funciones de Juez no profesional. No tiene límite de edad.

- El caso particular del reclutamiento directo

Es una excepción a la vinculación entre Escuela y Carrera Judicial, excepción que beneficia a las personas que posean un diploma que acredite cuatro años de estudios superiores después del bachillerato y que justifiquen una actividad profesional calificada para funciones jurídicas, de al menos 7 años para una integración en segundo grado (correspondiente a

los puestos de comienzo de carrera) y de al menos 17 años para una integración al primer grado (puestos de jerarquía).

El procedimiento es el siguiente: la nominación directa como Magistrado la resuelve una Comisión presidida por el Primer Presidente del Tribunal de Casación, que está compuesta en su mayoría por Magistrados elegidos. Luego, el Ministerio de Justicia transmite los dossiers de candidatura a esta comisión la que, antes de pronunciarse, puede someter al candidato a un cursillo probatorio de máximo 6 meses. Este cursillo jurisdiccional, organizado por la Escuela Nacional de Magistratura, da un informe de evaluación. Al término del cursillo, el candidato tiene una entrevista con el jurado de clasificación de los auditores de justicia, el que emite una opinión sobre la aptitud para ejercer las funciones jurídicas. A continuación, la Comisión se pronuncia sobre la candidatura.⁷⁵

En resumen, en la Escuela Nacional de la Magistratura existen tres vías de ingreso. La primera y más común es el concurso “externo” o de “estudiantes”. La segunda, llamada “concurso interno” o de “funcionarios”, está reservada precisamente para quienes tienen ese carácter, con determinada antigüedad (v. gr., cinco años) en la prestación de ciertos servicios públicos. La tercera, es el acceso “bajo títulos”, para abogacación, por ejemplo.⁷⁶

⁷⁵ Acerca de estos aspectos se ha seguido la exposición de Eric Maitrepierre en la presentación de la Escuela Nacional de la Magistratura, durante los trabajos del Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales, organizado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de la Judicatura Federal en Cuernavaca, Morelos, en noviembre de 1998.

⁷⁶ He guiado estas líneas a partir de las siguientes fuentes: Ecole Nationale de la Magistrature, Servicio juripole electrónico, proporcionado por Alexis Baumann; “Los Magistrados en Francia”, Francia Hechos y Cifras, número 30, septiembre, 1992; “La organización del sistema judicial de Francia”, Francia Hechos y Cifras, número 26, julio, 1992 (estos documentos me fueron proporcionados en la Embajada Francesa en México); y Mosquera Sánchez, Luis, “El sistema francés de selección y formación de Jueces profesionales”, Madrid, Revista de Derecho Judicial, año II, número 6, 1961.

Realizada la rigurosa selección, la Escuela Nacional de la Magistratura, con un promedio de 230 alumnos por generación, organiza cursos de 31 meses. Un jurado independiente clasifica a los “auditores de justicia” al concluir los estudios para que, de acuerdo con el orden de clasificación, procedan a escoger su puesto de Magistrado dentro de la lista propuesta por el Ministro de Justicia. Existe además una selección por títulos y otra por vía externa.

El 75% de los alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura se convierte en Magistrados del Tribunal de Justicia o de la Fiscalía⁷⁷. Esta distinción tiene su origen en el decreto del 22 de diciembre de 1958 donde se establece que los Magistrados del Tribunal de Justicia se encargan de pronunciar las sentencias y los Magistrados del Ministerio Público de defender los intereses de la sociedad.

La jerarquía tiene 5 niveles: dos grados divididos en dos grupos y uno fuera de la jerarquía. En el primer grupo del segundo grado se encuentran las funciones básicas del Tribunal de Justicia o de la Fiscalía. Con 7 años de servicios efectivos y la inscripción en la lista de aptitudes se pasa al segundo grupo del segundo grado, nivel correspondiente a las funciones en los tribunales menores e intermedios. Las condiciones para ingresar al segundo grado son haber prestado sus servicios durante 10 años y estar inscrito en el cuadro de ascensos.

⁷⁷ Cfr. Francia Hechos y Cifras, número 30, septiembre de 1992.

La lista de aptitudes y el cuadro de ascensos se elaboran en la comisión de ascensos, presidida por el Primer Presidente de la Alta Corte de Justicia y secundado por el Procurador General de la Corte de Casación, el Inspector de Servicios Judiciales, el Director de Servicios Judiciales, el Director de Asuntos Criminales e Indultos, el Director de Asuntos Civiles y del Sello, y 16 miembros electos por 3 años.

Si varios Magistrados, que cumplen con las condiciones estatutarias, se postulan para el mismo puesto, el Ministro de Justicia tiene pleno poder para hacer la selección a su juicio. Sin embargo, se ha emprendido una acción de verificación y de racionalización. Así, se ha instaurado un proceso llamado de "transparencia" que consiste en comunicar a todo el cuerpo judicial y a las organizaciones sindicales los nombramientos propuestos junto con la lista de postulantes, y en estudiar las observaciones que se emiten y posteriormente se transmiten al Consejo Superior de la Magistratura, cuando se trata de nombramientos para el Tribunal de Justicia.

La "Chancellerie" presta particular atención a la postulación de Magistrados ajenos a la jurisdicción en donde se llenará una vacante. Estos Magistrados pueden aportar una nueva visión y posiblemente cambiar las costumbres adquiridas. Esta movilidad tiene, asimismo, la ventaja de limitar la dependencia del Magistrado con respecto al cuerpo social y de evitar el riesgo de que sea demasiado sensible a las contingencias y a los intereses

locales.

El Presidente y el Procurador de cada Tribunal asignan una nota a cada uno de sus colegas jerárquicamente subordinados. La nota adquiere la forma de una descripción precisa y objetiva de la actualidad del Magistrado.

De esta manera, la formación inicial abarca pues un período de 31 meses, durante los cuales se tiende a favorecer la adquisición de conocimientos y una reflexión sobre el ejercicio y las prácticas profesionales, mediante el cumplimiento de objetivos destinados a adquirir una técnica profesional de alto nivel, a conocer el entorno humano, económico y social de la justicia y, a desarrollar una reflexión sobre las funciones judiciales, sobre los principios fundamentales de la acción del Magistrado, su estatuto y su deontología. Se trata pues, de fortalecer la vocación práctica por el servicio de la justicia.

Por otra parte, la formación continua es un sistema de hábitos por el estudio, la investigación y la actualización académica por parte de los Magistrados (Jueces y procuradores) de Francia, lo que motivó que a partir de 1995 cada Magistrado tenga el derecho a un mínimo de formación de cinco días al año, de tal forma que la Escuela Nacional de la Magistratura recibe en sus aulas a aproximadamente 3,500 Magistrados al año.

Por ello, son fundados objetivos de la formación continua contribuir a una apertura del cuerpo judicial a la sociedad en la que evoluciona y a una

reflexión sobre la función social del Juez y, fundamentalmente, mejorar su competencia técnica y actualización legislativa, jurisprudencial y especializada, mediante el diseño de programas en los que se consulta a las direcciones del Ministerio de Justicia, la inspección general de los servicios judiciales, las organizaciones sindicales de Magistrados, las asociaciones de Magistrados (asociación de Jueces de primera instancia, de Jueces de instrucción...), las otras Escuelas del Ministerio de Justicia y otras administraciones (Escuela Nacional de Secretarios, Centro Nacional de la Protección Judicial de la Juventud, Escuela Nacional Superior de Policía, etc.)

De la misma manera, la magistratura francesa agrupa a los Jueces y a los representantes del ministerio público, por lo que tienen una misma carrera y les es posible cambiar de función en el transcurso de su desarrollo profesional.

3.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN ESPAÑA

El caso de España lo abordaremos con base en dos disposiciones legales que dan fundamento a la Escuela Judicial española, eje del servicio civil de Carrera Judicial en aquel País, a saber: el Reglamento 2/1995⁷⁸ de dicha Escuela y el Reglamento 1/1995⁷⁹ de la Carrera Judicial. Es preciso

⁷⁸ De 7 de junio de 1995, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), cuya última reforma se dio a conocer en ese mismo medio el 8 de mayo de 2002, con el fin de añadir a los miembros del Consejo Rector de la Escuela Judicial a uno propuesto por la Comunidad Autónoma en la que se halla ubicada esa institución académico-judicial. (En lo sucesivo, en este punto, "el reglamento")

⁷⁹ También de 7 de junio de 1995, publicado en el BOE, modificado por última vez mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 19 de noviembre de 2009, en lo que se refiere a la inclusión de prórroga anual

destacar que cuando aludimos a la Escuela Judicial de España, nos referimos a sus diversas sedes, principalmente a las que funcionan en Madrid y en Barcelona.

De conformidad con el artículo primero de “el reglamento”, el centro de selección y formación de Jueces y Magistrados a que se refiere el artículo 110.2.a) de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial de España, se denomina Escuela Judicial y es el servicio técnico del Consejo General del Poder Judicial que, con arreglo a las atribuciones que le confiere el reglamento, desarrolla y ejecuta las competencias del Consejo en materia de selección y formación de Jueces y Magistrados. La Escuela Judicial española también es concebida como un órgano constitucional de gobierno de la Carrera Judicial y representación del Poder Judicial.

Dice el artículo 2º de “el reglamento” que son funciones de la Escuela Judicial de España, entre otras, las siguientes:

- a) La selección y formación inicial de los aspirantes a ingresar a la Carrera Judicial;
- b) La formación permanente de todos los integrantes de la Carrera Judicial;
- c) Proponer al Consejo General del Poder Judicial la celebración de convenios de colaboración e intercambio con otras entidades análogas españolas y extranjeras, incluyendo las Comunidades Autónomas;

de los nombramientos de Magistrados suplentes y Jueces sustitutos.

- d) Mantener relaciones de cooperación y el intercambio de información con organismos e instituciones públicas y privadas para la realización de actividades relacionadas con la función judicial; y,
- e) En el ejercicio de las anteriores atribuciones, la Escuela Judicial podrá expedir y otorgar los correspondientes diplomas y certificaciones que acrediten los estudios realizados en ella y la formación adquirida

En el artículo 13 de “el reglamento” se establece la estructura organizativa de la Escuela Judicial española, con base en los siguientes servicios: a) el Servicio de Selección y Formación Inicial, b) el Servicio de Formación Continuada y c) el Servicio de Documentación y Publicaciones. A propuesta del Director, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial podrá adscribir letrados de sus órganos técnicos a cada uno de los Servicios de la Escuela cuando sea necesario para el adecuado desarrollo y ejecución de sus contenidos.

a) El Servicio de Selección y Formación Inicial

Como su nombre lo indica, esta Dirección se encarga de la elección y formación inicial de los aspirantes al ingreso en la Escuela Judicial.

A su vez, la Dirección de Selección y Formación Inicial cuenta con dos Secciones: la Sección de Selección y la Selección de Formación Inicial.

También tiene una Comisión Pedagógica designada anualmente por el Director de la Escuela.

b) Servicio de Formación Continuada

La Dirección de Formación Continuada desarrolla los programas y actividades que procuren la formación permanente y el perfeccionamiento profesional de todos los integrantes de la Carrera Judicial. Asimismo, la Dirección en tratamiento cuenta con dos secciones: la Sección de Formación Estatal y la Sección de Formación Descentralizada.

También existe una Comisión Pedagógica designada anualmente por el Director de la Escuela.

c) El Servicio de Documentación y Publicaciones

Este Servicio opera bajo la dependencia inmediata del Director de la Escuela Judicial, y tiene como función básica ofrecer documentación jurídica permanentemente actualizada a los miembros de la Carrera Judicial, publicar boletines informativos y supervisar el funcionamiento de la biblioteca.

Amén de lo descrito, es importante aludir al cuerpo docente que tiene como tarea la enseñanza de los planes y programas de estudio que se diseñan. La selección del profesorado de la Escuela Judicial se realiza de

acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se podrá conferir comisiones de servicio a Jueces y Magistrados o a funcionarios de la administración del Estado o de la administración de justicia para el desempeño de funciones docentes en la Escuela.

Como ya ha quedado apuntado, la Escuela Judicial de España tiene dos sedes principales, a saber: Barcelona y Madrid. En Barcelona se lleva a cabo la formación inicial. En Madrid se concentra la formación continuada, empero, ésta última labor se descentraliza a los diecisiete Tribunales Superiores de España.

Se observa un profundo sentido teórico-práctico en sus enseñanzas. La matrícula de estudio en la Escuela Judicial española, se integra de la siguiente manera:

- a) materias básicas
 - a. 1 Derecho Civil
 - a. 2 Derecho Penal
 - a. 3 Derecho Procesal Civil
 - a. 4 Derecho Procesal Penal
 - a. 5 Derecho Constitucional

- b) materias complementarias
 - b. 1 Derecho Mercantil
 - b. 2 Medicina Legal y Forense

- b. 3 Economía
- b.4 Contabilidad

c) materias instrumentales

- c.1 Informática
- c.2 Psicología Jurídica
- c.3 Argumentación Jurídica
- c.4 Comunicación

Además se imparten cursos llamados "especiales", seminarios especializados y estancias en ámbitos externos como penitenciarios o policiales, estancias en bufetes de abogados, lo que complementa el ciclo formativo. También, a lo largo de la preparación proporcionada, se combinan diversos instrumentos pedagógicos, clases, simulaciones, cuestionarios, casos prácticos, ponencias, etcétera.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 299 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de España, la Carrera Judicial consta de tres categorías:

- a. Magistrado del Tribunal Supremo.
- b. Magistrado
- c. Juez.

Los Jueces y Magistrados que forman la Carrera Judicial ejercen las funciones en los Juzgados y Tribunales de todo orden. Sin embargo,

también ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, con sujeción al régimen establecido en la propia ley, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, los Magistrados suplentes, los que sirven plazas de Jueces en régimen de provisión temporal o como sustitutos, los Jueces de Paz y sus sustitutos.

El Consejo General del Poder Judicial aprobará cada tres años, como máximo, y por períodos menores, cuando fuere necesario, el escalafón de la Carrera Judicial, que será publicado en el Boletín Oficial del Estado, y comprenderá los datos personales y profesionales que se establezcan reglamentariamente.

Al término de la licenciatura, quienes desean ingresar preparan de forma individual y particular un temario de oposiciones próximo a los 450 temas y concurren a los ejercicios selectivos anuales en la sede del Tribunal Supremo. De 6000 opositores sólo de 170 a 180 superan las pruebas y acceden a la Escuela Judicial. Es a partir de ese momento, como funcionarios en prácticas, percibiendo un sueldo del Estado, pero aún no como Jueces, que desarrollan en esta sede de la Escuela un curso de formación inicial selectivo de dos años y a partir de ahí son nombrados Jueces.

De la lectura del Reglamento 1/1995 que regula las bases de la Carrera Judicial en España, se aprecia lo siguiente: la selección de los

aspirantes a la Carrera Judicial se realiza mediante convocatoria pública, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial español, el ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Juez se produce mediante la superación de una oposición libre o de un concurso-oposición y, en ambos casos, de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial, dependiente del Consejo General del Poder Judicial.

La oposición libre consta de dos ejercicios teóricos de carácter eliminatorio, que tienen como base el temario que se indique en la correspondiente convocatoria.

El primer ejercicio consiste en desarrollar oralmente ante el Tribunal temas extraídos a la suerte de cada una de las siguientes materias del mencionado temario y por este orden: un tema de teoría general del derecho y derecho constitucional, dos temas de derecho civil, y otros dos de derecho penal. El opositor dispone de setenta y cinco minutos para el desarrollo de los cinco temas, no debiendo concederse a ninguno de ellos más de veinte minutos.

El segundo ejercicio consiste en desarrollar de la misma forma ante el Tribunal un tema extraído a la suerte de cada una de las siguientes materias del temario y por este orden: derecho procesal civil, derecho procesal penal, derecho administrativo, derecho mercantil y derecho laboral.

Antes del desarrollo de cada uno de los ejercicios, el opositor dispone de treinta minutos para la preparación de los mismos, pudiendo redactar, si lo desea, unos esquemas que tendrá a la vista durante la exposición oral, juntamente con el programa que le facilitará el Tribunal, sin poder consultar ningún otro libro, texto legal o papel escrito.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 304 y 305 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Tribunal que evalúa las pruebas de ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Juez es designado por el Consejo General del Poder Judicial en cada convocatoria. El Tribunal está presidido por el Presidente del Tribunal Supremo o Magistrado del Tribunal Supremo o de Tribunal Superior de Justicia en quien delegue, y son vocales del mismo dos Magistrados, un fiscal, dos catedráticos de Universidad de distintas disciplinas jurídicas, un abogado con más de diez años de ejercicio profesional, un abogado del Estado y un letrado al servicio del Consejo General del Poder Judicial, que actuará como Secretario.

Una vez constituido el Tribunal para este tipo de concurso, el Presidente distribuye la documentación aportada por los aspirantes entre los miembros de aquél a fin de que cada uno lleve a cabo un examen preliminar de los méritos alegados y justificados por los concursantes que le hayan correspondido.

Posteriormente, el Presidente convoca a las sesiones del Tribunal que resulten necesarias para la valoración conjunta de dicha documentación,

actuando en cada caso como ponente el miembro del Tribunal a quien hubiera correspondido el mencionado examen preliminar.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 313.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Tribunal, teniendo en cuenta la documentación aportada por los aspirantes, habrá de valorar los méritos académicos, laborales y profesionales con arreglo a los criterios de puntuación establecidos en el Reglamento de Carrera Judicial.

Una vez confirmada por el Consejo General del Poder Judicial la relación de los aspirantes definitivamente aprobados en la fase de concurso, se remite al Boletín Oficial del Estado para su publicación y es devuelta al Tribunal. Recibida dicha documentación, el Tribunal convocará a los aspirantes que hayan superado la primera parte de las pruebas a la celebración de la oposición. La fase de oposición consta de un solo ejercicio teórico de carácter eliminatorio, que consiste en desarrollar oralmente ante el Tribunal los cinco temas extraídos a la suerte, uno de cada uno de los cinco grupos de materiales en que se ha de dividir el temario indicado en la correspondiente convocatoria. Dicho temario se compone de 100 temas. El opositor dispone para la exposición de un tiempo máximo de sesenta y cinco minutos. Previamente, dispone de treinta minutos para la preparación del ejercicio, pudiendo, si lo desea, redactar unos esquemas que tendrá a la vista durante la exposición oral, juntamente con el programa que facilitará el Tribunal, sin poder consultar ningún otro libro, texto legal o papel escrito.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español, de cada cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de Magistrado, la cuarta se proveerá por concurso de méritos entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional.

El concurso para proveer estas plazas se convocará en el mismo Acuerdo en que se convoquen pruebas para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Juez, con arreglo a lo establecido en los artículos 4 y 6 del Reglamento de Carrera Judicial, celebrándose a la conclusión de dichas pruebas.

El concurso será resuelto por el mismo Tribunal que haya de juzgar la oposición libre y el concurso-oposición para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Juez, nombrado por el Consejo General del Poder Judicial.

Las pruebas consistirán en la superación de un ejercicio teórico y en el seguimiento posterior de un curso que se desarrollará en la Escuela Judicial.

El ejercicio teórico comprenderá la exposición oral ante el Tribunal, constituido en sesión pública, de cuatro temas extraídos a la suerte de entre los incluidos en el programa durante un tiempo máximo de ochenta minutos.

Para su realización y calificación se observarán las siguientes normas:

Se efectuará un solo llamamiento, los aspirantes, antes de dar comienzo a la exposición, dispondrán de un máximo de treinta minutos de reflexión, pudiendo formular por escrito un esquema a la vista del Tribunal, finalizada la exposición de los temas, los candidatos habrán de responder a las observaciones que sobre el contenido de los mismos les sean formuladas por los miembros del Tribunal, durante un período de tiempo que en total no exceda de quince minutos. Diariamente el Tribunal hará público en el tablón de anuncios del local donde se celebran las sesiones el resultado obtenido por los aspirantes aprobados.

Concluido el ejercicio teórico, el Tribunal remitirá al Consejo General del Poder Judicial la relación de candidatos que lo hubieran superado con expresión de la puntuación obtenida, a fin de que por este órgano se disponga lo necesario en cuanto a la realización del curso en la Escuela Judicial. El expresado curso se acomodará a las siguientes bases:

- a) Su duración no será inferior en ningún caso a tres meses,
- b) Dicho programa formativo comprenderá elaboración de resoluciones, estudio de jurisprudencia, seminarios y realización de trabajos o ponencias sobre las materias anunciadas,
- c) Mientras dure el curso, el Consejo General del Poder Judicial concederá a los alumnos que hayan de seguirlo las licencias necesarias para concurrir a la sede de la Escuela Judicial, y

d) Concluido el curso, los profesores que lo hubieran dirigido presentarán al Tribunal, reunidos en sesión conjunta, un informe razonado de las actividades realizadas por cada uno de los aspirantes con propuesta de calificación. Posteriormente, el Tribunal elaborará la calificación final de los aspirantes valorando por igual las puntuaciones obtenidas en el ejercicio teórico y en el curso. Efectuada esta calificación, la remitirá al Consejo General del Poder Judicial.

La distribución de los temas que habrán de exponerse en el ejercicio teórico regulado en la sección anterior será la siguiente: dos temas de derecho civil, uno de derecho mercantil y otro de derecho procesal civil.

Entre las actividades del curso que deberán seguir los aspirantes que hubieran superado el ejercicio a que se refiere el artículo anterior, se incluirá la asistencia a órganos jurisdiccionales unipersonales y colegiados que tengan atribuido exclusivamente el conocimiento y fallo de asuntos relativos al orden jurisdiccional civil, acomodándose, asimismo, el programa formativo que deberá impartirse en la Escuela Judicial a las materias relacionadas con las disciplinas de Derecho privado.⁸⁰

Cuatro aspectos más merecen ser destacados del modelo español de Carrera Judicial, que podrían motivar su más amplia consideración en sistemas como el nuestro, a saber:

⁸⁰ También hemos seguido, en lo esencial, la exposición de Don Rafael Fernández Valverde, otrora Vocal del Consejo General del Poder Judicial y Presidente de la Comisión de Escuela Judicial, en la presentación de la Escuela Judicial de España, durante los trabajos del Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales, organizado por el Consejo

1. El ingreso en la Carrera Judicial de las personas con discapacidad, quienes tendrán derecho a que las oposiciones y concursos de ingreso en la Carrera Judicial se desarrollen con respeto a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas, en las condiciones reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento 1/1995 de Carrera Judicial (principalmente Título I, Capítulo II, artículos 4 y 5).

De conformidad con lo previsto en el artículo 301.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cada convocatoria de oposición y concurso de ingreso se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes, para ser cubiertas entre personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, siempre que superen las pruebas selectivas y que acrediten el grado de discapacidad y la compatibilidad para el desempeño de las funciones y tareas correspondientes.

La opción a estas plazas habrá de formularse en la solicitud de participación en la convocatoria, con declaración expresa de las personas solicitantes de que reúnen el grado de discapacidad requerido, acreditado mediante certificado expedido al efecto por los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. La figura de los Magistrados suplentes y Jueces sustitutos, que cuando son llamados o adscritos ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, tal como lo disponen el artículo 298.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Título V bis del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

3. Las licencias por razón de matrimonio, permisos y reducciones de jornada para la conciliación de la vida personal, familiar, laboral, y por razón de violencia de género, como lo establece el Título XII, Capítulos III y IV del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

4. La provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales, conforme al Acuerdo de 25 de febrero de 2010 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial por el que se aprueba el Reglamento 1/2010 y se deroga el Capítulo III del Título X, artículos 189 a 197 del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

4.- EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN COSTA RICA

La Escuela Judicial de Costa Rica es el órgano del Poder Judicial encargado de la formación y capacitación de los servidores judiciales, según lo establece el artículo 1 de la Ley de Creación de la Escuela Judicial al indicar:

“Créase la Escuela Judicial -como órgano del Poder Judicial- la cual tendrá a su cargo la formación y capacitación de los servidores de ese Poder”.

Este objetivo dio origen a la Escuela Judicial como un órgano encargado de capacitar, por ley, a todos los servidores judiciales, entendidos como el personal de apoyo y profesional del sector administrativo y jurisdiccional del Poder Judicial. La misión fue encomendada en un contexto histórico muy diferente al actual. La Escuela Judicial nació jurídicamente a partir de su ley de creación durante los años 80, en ese tiempo el Poder Judicial costarricense era más pequeño, la población a capacitar era muy reducida y la misma estructura orgánica y el personal de la Escuela era muy reducido.

Conforme fueron pasando los años el Poder Judicial costarricense fue aumentando no sólo desde un ámbito cuantitativo sino también cualitativo. Este crecimiento en población y funciones asignadas a este Poder de la República exigieron un cambio de estrategias y políticas educativas por parte de la Escuela Judicial para hacerle frente a los nuevos retos.

Una de las innovaciones provocadas por este cambio fue la introducción de la Ley de Carrera Judicial No. 7338, que pretende solventar el problema de la selección y reclutamiento de los Jueces, aspecto fundamental para lograr una verdadera independencia y democratización de este Poder de la República. Esta ley fue promulgada en el año de 1993,

reformando el capítulo XIII del Estatuto de Servicio Judicial y tiene como finalidad, de acuerdo con su artículo 66, la siguiente:

“Habrá una carrera dentro del Poder Judicial, denominada “Carrera Judicial”, con el propósito de lograr la idoneidad y el perfeccionamiento en la administración de justicia.

La Carrera Judicial tendrá como finalidad regular, por medio de concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administren justicia, con excepción de los Magistrados, desde los cargos de menor rango hasta los de más alta jerarquía dentro del Poder Judicial.

Serán funcionarios de carrera aquéllos que se incorporen a ella de acuerdo con lo dispuesto, al efecto, en este Capítulo. Los demás, designados en propiedad por el plazo señalado en la ley, serán funcionarios de servicio.”

La Escuela tiene asignada la labor de brindar capacitación a los aspirantes a ingresar en los procesos de selección para ser administradores de justicia. Precisamente, para llevar a cabo esta importante labor, la Escuela Judicial dentro de su nueva política educativa diseñó tres programas que serán un complemento educativo indispensable para el ingreso de nuevos profesionales a la Carrera Judicial, estos programas son:

1) Programa de formación inicial para operadores de justicia: tiene por objetivo desarrollar la formación básica que se requiere para acceder a laborar en el Poder Judicial.

2) Programa de formación inicial transitorio para operadores de justicia: pretende brindar la oportunidad de acceder a este tipo de programas de capacitación al personal profesional de nombramiento interino.

3) Programa de formación complementaria para operadores de justicia: tiene por objetivo propiciar la formación integral en el marco de la educación permanente. Incluye cursos de actualización, perfeccionamiento y especialización.

Con la introducción de estos programas de capacitación la Escuela Judicial estaría llevando a la práctica las funciones encomendadas no sólo en su ley de creación, sino también en la Ley de Carrera Judicial y su reglamento.

En síntesis, la Escuela Judicial tiene la función dentro de la Carrera Judicial de capacitar a los profesionales en derecho que aspiren a ingresar en estos procesos de selección. Por lo que la relación entre Carrera Judicial y Escuela Judicial se refiere a que esta última brindaría asesoría y ejecutaría la capacitación de esta población en coordinación con el Consejo de la Judicatura y el Departamento de personal.

Con esta nueva política educativa la Escuela Judicial pretende responder a las exigencias que le imponen los nuevos tiempos y satisfacer las necesidades de capacitación de los aspirantes a ingresar a la Carrera Judicial, para que en un futuro sean los encargados de administrar justicia.

En el Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial se expresa la vinculación de la Escuela con la Carrera Judicial en los términos de que los diagnósticos elaborados por la Escuela pueden servir al Consejo de la Judicatura para determinar un perfil de los aspirantes de la Carrera Judicial. Además, que la Escuela organizará los cursos de capacitación que recomiende este Consejo, con los programas que servirán de base para la realización de los exámenes específicos que aplicarán los Tribunales Examinadores.

La Ley de Carrera Judicial, por otra parte, en su artículo 68, ofrece a los funcionarios nombrados en la Carrera Judicial capacitación periódica, de acuerdo con las posibilidades y los programas de la Escuela Judicial o con otras instituciones educativas, si se estimare de interés para el Poder Judicial, por decisión de los órganos administrativos competentes. Expresa, a su vez, que “la Escuela Judicial deberá colaborar con la Carrera Judicial en la medida de sus posibilidades, dictando cursos que tiendan a facilitar el ingreso a la carrera, el ascenso dentro de ella y la especialización en diversas ramas del Derecho y en las distintas actividades judiciales”.

Para la estructuración del Programa de Formación Inicial se estrechará

aún más la coordinación con el Consejo de la Judicatura, pues todos los esfuerzos tienen un objetivo común: el de desarrollar la formación básica del Juez con conocimientos, habilidades y actitudes que exige su desempeño.

Como se ha podido observar son muchos los esfuerzos actuales por una planificación seria, con bases científicas para poder continuar realizando un trabajo sistemático y productivo, con el aporte invaluable de los miembros que integran la Escuela Judicial, pues como un gran equipo de trabajo se ha dado a la tarea de organizar y estructurar el quehacer educativo.

Se han establecido claramente las políticas educativas que sirven de base a la currícula que le dará sustentabilidad al accionar de la Escuela por lo que la improvisación se ha dejado de lado y se garantiza un impacto positivo en las funciones primigenias de este Poder de la República, de modo que dentro de su proceso de modernización, la Escuela se constituya en un aliado esencial en el fin último que le inspira: que los costarricenses cuenten con una justicia pronta y cumplida.⁸¹

5. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

⁸¹ Ni la Ley de Carrera Judicial No. 7338, ni el Estatuto de Servicios Judiciales (Ley No. 5155), han tenido modificaciones y, por cuanto hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial de Costa Rica, la última actualización fue en el año 2006. En este apartado, hemos tomado también notas del trabajo presentado por el licenciado Wilberth Arroyo Álvarez, otrora Director de la Escuela Judicial de Costa Rica al Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales, organizado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de la Judicatura Federal en Cuernavaca, Morelos, en noviembre de 1998.

La iniciación en la práctica judicial, así como pálidos indicios de una Carrera Judicial, se observan en el sistema adoptado por los pueblos azteca y texcocano, pues “detrás de los Jueces se encontraban cuatro jóvenes nobles que aprendían el oficio judicial y asistían a las audiencias para después, llegado el caso, sucederlos en el desempeño de las funciones de la Judicatura. A estos aprendices de Jueces se les llamaba, según afirma Toro, *Tectli o Teutli*, nobles educandos del Calmecac (Escuela de la Nobleza Azteca), instruidos por los sacerdotes en los menesteres de la Carrera Judicial.”⁸²

Líneas arriba, señalé que de acuerdo con José Luis Soberanes, es posible sostener que existió una Carrera Judicial indiana, desde el cargo de fiscal en cualquier audiencia hasta regente.⁸³

Ahora bien, es oportuno destacar que los inicios de la Carrera Judicial en México, se vinculan estrechamente con la formación profesional del abogado.

En efecto, en una magnífica obra de consulta editada en 1985, denominada *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, se

⁸² Hemos dicho en otra ocasión que en el imperio Azteca, cada año se elegían en Asamblea a dos Jueces “principales”, denominados: Huitznahuatlailótl y Ticociahualcatl. Cfr. Chávez Alcázar, Margarita, ob. cit. págs. 45 y 46. También Cfr. Flores García, Fernando, “Implantación de la Carrera Judicial en México”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37-40, México, 1960, pág. 36; (véase también: Alfonso, Toro, “Las instituciones judiciales de los pueblos indígenas”); Arellano García, Carlos, *Práctica Jurídica*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1984, págs. 2 y 3.

⁸³ Supra nota 34.

publicó un Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862.⁸⁴

El artículo 13 de tal Reglamento, textualmente dice:

“Art. 13. Toca á la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia:

1º. Los exámenes de abogados y escribanos, instruyendo el expediente respectivo”.

De esta disposición, se advierten dos cuestiones:

a). Que la Suprema Corte llevaba a cabo evaluaciones para quienes deseaban postular como defensores ante ella.

b). Que en virtud de lo anterior, la Suprema Corte contribuyó grandemente a la profesionalización de la abogacía y, como consecuencia, de los cuadros judiciales.

Lo anterior se puede corroborar en una nota a pie de página de ese mismo artículo, en la que se indica que ya no le corresponde esta atribución, por haberla conferido a la Escuela de Jurisprudencia la Ley de 15 de mayo de 1869.⁸⁵

⁸⁴ Edición de 1985, Suprema Corte de Justicia de la Nación, págs. 175-181.

⁸⁵ Véase la extraordinaria compilación de Lucio Cabrera Acevedo, “Documentos Constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917”, tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, pág. 114.

Efectivamente, en una publicación de consulta obligada de Manuel Dublán y José María Lozano, bajo el número 6594, aparece el texto de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal de mayo 15 de 1869, correspondiente a la 2ª sección del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que en lo conducente señala:

“Escuela de Jurisprudencia.

... 10. En esta Escuela se enseñarán los ramos siguientes:

Derecho natural, idem romano, idem patrio, civil y penal, idem constitucional y administrativo, idem de gentes é internacional y marítimo, principios de legislación civil y penal, economía política, procedimientos civiles y criminales, legislación comparada, sobre todo en el derecho mercantil, en el penal y en el régimen hipotecario.”

“CAPITULO III

De las inscripciones, exámenes y títulos profesionales

...22. Para obtener el título de abogado se necesita haber examinado y aprobado conforme a esta ley y reglamentos que se expidieren, en los siguientes ramos:

Estudios preparatorios:...

Estudios profesionales: ..., haber practicado en el estudio de un abogado y en juzgados civiles y criminales, y haber concurrido á las

academias de jurisprudencia del Colegio de Abogados⁸⁶ por el tiempo que hoy designan sus estatutos.”

Estas atribuciones que correspondían a la Suprema Corte, inauguraban la era de la profesionalización formal del tipo idóneo de servidor público en la administración de la justicia.

De ahí que la formación profesional en derecho ha estado sujeta a dos interpretaciones principales: la primera, cuyo origen es el concepto de la universidad novohispana (formación general y científica de la jurisprudencia); y la segunda, la Universidad Nacional fundada en 1910 (formación jurídica científica y capacitación profesional).

A partir de 1770, la codificación del derecho mexicano facilitó la sustitución del derecho español. Se consideraba que en ese sentido la Escuela de Jurisprudencia había sido un centro de formación profesional, aunque años después para Justo Sierra significaba más propiamente “una especie de academia (...) de artes jurídicas, de estatuto inferior que formaba a litigantes y Jueces”.

Fue el mismo Justo Sierra quien en su “Plan de la Escuela Mexicana”, en 1902 alargó la pasantía de los estudiantes en los juzgados a tres años (La Universidad Nacional Autónoma de México publicó sus obras completas.

⁸⁶ El 29 de enero de 1759, se reunieron en la casa de don Manuel A. Roxo, electo arzobispo de Manila, los licenciados Felipe Salazar, José Hidalgo, Lorenzo Alariño, Manuel Ignacio y Manuel Miguel Beye de Cisneros, José Rafael Rodríguez Gallardo, Alvaro José de Ocio y Campo, el marqués de Altamira y nuestro ya conocido Don Baltazar Ladrón de Guevara. Ahí nació la idea de “constituir una corporación de abogados”, lo que sucedió por la Real Cédula de 21 de junio de 1760, en la que se erigió el Real Colegio de Abogados de México. En 1772 se le dio el tratamiento de ilustre; en el que debían matricularse los abogados, después de aprobar un examen de conocimientos. Cfr. Soberanes, José Luis, ob. cit. págs. 56 y 57.

En particular se puede leer su discurso en la apertura del Consejo de Educación Pública del 13 de septiembre de 1902, tomo V, pág. 312).

Hacia 1907 se introduce el concepto positivista y se reclama el adiestramiento del estudiante para familiarizarlo con las labores de la abogacía. La extensión natural de los ejercicios era la pasantía de tres meses en juzgados y tribunales civiles y penales, donde los educandos realizaban las tareas que les asignaban los Jueces.

La idea era pues, formar *jurisperitos* capacitados para administrar vastas negociaciones, como la función pública de justicia.⁸⁷

En este contexto, es indiscutible que la labor de la llamada Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue dar vida a la administración de Justicia.⁸⁸

En 1821, la Secretaría de Justicia comenzó por proporcionar los recursos suficientes a Jueces y escribanos, a cuidar sus sueldos. Se tiene noticia de que se estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se encontraba interrumpida.

Por leyes de 27 de agosto y diciembre 4 y 23 de 1824, fue creada la Suprema Corte de Justicia, pero fue operando gradualmente hasta febrero

⁸⁷ Véase: Guerrero, Omar, ob. cit. págs. 608-609, 611-612 y 614.

⁸⁸ Es muy recomendable el excelente estudio de Omar Guerrero "La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, 322 pp.

14, marzo 12 y 13 de mayo del siguiente año; mientras que los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito fueron constituidos el 20 de mayo de 1826.

Se inició entonces un período de organización: se nombraron los ocho Magistrados de los tribunales de justicia de la federación y se crearon tres salas en la Suprema Corte; la Secretaría de Justicia recomendó la reducción de los tribunales y juzgados, así como (con gran tino) la necesidad de cualificar el perfil de los asociados del Juez de Distrito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que los crearon.

Tres acontecimientos fueron relevantes:

- a) La supresión de las cuotas judiciales;
- b) La introducción de una organización en juzgados: un escribiente, un ejecutor, un comisario y un escribano de diligencias.
- c) Prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran libremente la abogacía al mismo tiempo. Tales circunstancias predominaron hasta los primeros años de nuestro siglo. Entonces se empezó una “cruzada a favor del establecimiento de la Carrera Judicial”, por Virgilio Domínguez⁸⁹ y Eugenio Ramos Bilderberck⁹⁰, entre otros.

⁸⁹ Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia, El Foro, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, págs. 87-88; cit. por Guerrero, Omar, ob. cit. pág. 664.

⁹⁰ Por una Secretaría de Justicia, El Foro, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, México, 1961, pág. 37, cit. por Guerrero, Omar, pag. 663.

Hasta antes de 1917, considero que algunas de las disposiciones jurídicas vinculadas con nuestro tema, son las siguientes:

“Constitución Política de la Monarquía Española

(Cádiz, 18 de marzo de 1812)

... Art. 251. Para ser nombrado Magistrado o Juez se requiere haber nacido en el territorio español, y ser mayor de veinticinco años. Las demás calidades que respectivamente deban éstos tener, serán determinadas por las leyes.

Art. 256. Las Cortes señalarán a los Magistrados y Jueces de letras una dotación competente...”

“Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia

(9 de octubre de 1812)

... Art. 1. Hasta que se haga y apruebe la distribución de partidos prevenida en el capítulo segundo, y se nombren por el gobierno los Jueces de letras de los mismos, todas las causas y pleitos civiles y criminales se seguirán en primera instancia ante los Jueces de letras de real nombramiento, los subdelegados de ultramar y los alcaldes constitucionales de los pueblos...”

“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

(Sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814)

...Art. 207. Habrá tenientes de justicia en los lugares donde se han reputado necesarios: los nombrarán los Jueces de partido, dando cuenta al Supremo Gobierno, para su aprobación y confirmación, con aquellos

nombramientos que en el antiguo Gobierno se confirmaban por la superioridad...”

*“Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano
(18 de diciembre de 1822, aprobado en febrero de 1823)*

Art. 61. Para ser Juez ó Magistrado se requiere en lo sucesivo, ser ciudadano del imperio, de 30 años de edad, casado ó viudo, no haber sido condenado por delito alguno, gozar buena reputación, luces é integridad para administrar justicia...”

*“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
(4 de octubre de 1824)*

... 140. Los tribunales de Circuito se compondrán de un Juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.

141. Para ser Juez de Circuito se requiere ser ciudadano de la federación, y de edad de treinta años cumplidos.

144. Para ser Juez de Distrito se requiere ser ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos, y de edad de veinticinco años cumplidos. Estos Jueces serán nombrados por el Presidente, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia...”

*“Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia
(14 de febrero de 1826)*

... 18. Los subalternos se nombrarán por la Suprema Corte, previas las solemnidades de estilo, sacándolos precisamente de los individuos que hubiere aptos entre los pensionistas, cesantes, ó empleados ó personas, á cuyos servicios por la independencia, se haya declarado el premio de ser ocupados en los destinos públicos."

"Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República (13 de mayo de 1826)

... 1. Los tres Secretarios del tribunal deberán ser letrados de conocida probidad, circunspección y decoro, de aptitud y práctica en el giro de los negocios, y de reserva experimentada en la importancia y gravedad de los públicos..."

"Leyes Constitucionales

(15-XII-1835 – 30-XII-1836)

... 6. Para ser Juez de 1ª instancia se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, o hallarse en alguno de los casos que expresa el párrafo segundo del artículo 4º de esta ley.

II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

III. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen.

IV. Tener veintiséis años cumplidos de edad.

V. Ser letrado y haber ejercido esta profesión cuatro años a lo menos..."

“Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios

(23 de noviembre de 1855)

2. La Corte Suprema de Justicia de la nación se compondrá de nueve ministros y dos fiscales. Para ser ministro ó fiscal se requiere ser abogado, mayor de treinta años, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no haber sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante ...”

“Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(29 de julio de 1862)

Art. 13. Tocan á la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia:

1º Los exámenes de Abogados y Escribanos, instruyendo el expediente respectivo.

CAPITULO VI.

De los Secretarios del Tribunal, sus calidades, sueldos y obligaciones.

Art. 1º Los tres Secretarios del Tribunal deberán ser letrados de conocida probidad, circunspección y decoro, de aptitud y práctica en el giro de los negocios, y de reserva experimentada en la importancia y gravedad de los públicos...”

“Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

(10 de abril de 1865)

Art. 17. Los Magistrados y Jueces, en el ejercicio de sus funciones judiciales, gozarán de absoluta independencia...”

*“Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio
(18 de diciembre de 1865)*

Art. 138. Todos los funcionarios y empleados del orden judicial serán nombrados por el Emperador, ó por la autoridad á quien delegue sus facultades.

Art. 139. Para ilustrar al Emperador en los nombramientos que haga, se observarán las prevenciones siguientes:

1ª Todos los Tribunales superiores remitirán anualmente al Ministerio de Justicia una noticia de todos los abogados que existan en su territorio, informando circunstanciadamente acerca de la aptitud, ilustración, servicios y reputación de cada uno, y llamando la atención sobre aquellos que por su elevado mérito deban ocupar un puesto en el Tribunal Supremo. Si algún Magistrado del mismo Tribunal se encontrare en este caso, deberá ser incluido en la lista.

2ª Cuando ocurra alguna vacante en el Tribunal Supremo, el mismo Tribunal propondrá al Ministerio de Justicia, cuatro ó mas individuos para llenarla, y con presencia de esta propuesta y de los informes de los Tribunales Superiores que existan en el Ministerio de Justicia, se hará la provisión de la vacante.

3ª El Tribunal Superior en que ocurra alguna vacante de Magistrado, propondrá una lista de cuatro ó mas abogados que considere á propósito para llenarla, acompañando un informe acerca de las calidades y méritos de los propuestos: la lista la remitirá al Ministerio de Justicia, por conducto del Prefecto del Departamento, quien á su vez informará acerca de los

propuestos, indicando, si lo creyere conveniente, mas personas, con los informes respectivos.

4ª Si el territorio jurisdiccional del Tribunal lo forman varios Departamentos, la lista se remitirá sucesivamente á todos los Prefectos de ellos.

5ª En las vacantes de Juzgados de primera instancia y demás empleos judiciales, el Tribunal Superior á que pertenezcan, hará las propuestas en la forma prevenida en la prevención 3ª.

6ª El Tribunal Supremo, dentro de los quince días siguientes de su instalación, y en lo sucesivo en los cinco primeros días del mes de Enero de cada año, formará una lista de quince abogados de los mas distinguidos y recomendables que residan en la Capital del Imperio, y la remitirá al Ministerio de Justicia, para que entre ellos escoja el Emperador seis que servirán de suplentes en aquel Tribunal.

Art. 140. Los Tribunales Superiores harán en iguales términos las mismas propuestas para el nombramiento de sus respectivos suplentes.

Si en el lugar de la residencia de los Tribunales Superiores no hubiere el indicado número de abogados con las calidades necesarias, propondrán á los que las reúnan expresando no haber otros.

Art. 141. El servicio de suplentes es carga anexa á la profesión de abogado, y los que rehusen aceptarla ó desempeñarla, no podrán ejercer aquella profesión.

Art. 142. Los Magistrados y Jueces propietarios y supernumerarios, durarán en el ejercicio de su encargo, mientras se conduzcan fiel y honradamente en su desempeño. Solo podrán ser suspensos ó destituidos,

por faltas que en él cometan, en la forma que disponga la ley. Pero sí podrán ser trasladados de un lugar á otro, siempre que así convenga al mejor servicio público. Solamente el Emperador podrá determinar la traslación.

Art. 188. Los Tribunales colegiados de primera instancia, los correccionales, los Tribunales Superiores y el Tribunal Supremo, podrán remover á sus Secretarios y empleados en su secretaría por malversación, negligencia habitual, falta de aptitud ó desarreglo de costumbres, dando luego cuenta al Ministerio de Justicia. En estos casos se oirá siempre al representante del Ministerio público, y para que se acuerde la remoción, se necesitan tres cuartas partes de votos conformes.

Art. 189. Los Secretarios de los Tribunales serán sustituidos en caso de recusación, ausencia ó impedimento, por los otros dependientes de las secretarías, según sus categorías.

Art. 190. Todos los dependientes subalternos de los Tribunales y juzgados, deberán ser de buenas costumbres. No podrán ejercer esos empleos los que fueren parientes del Secretario ó del Juez, ó de alguno de los Magistrados del Tribunal ó Juzgado en que hubieren de servir..."

"Código de Procedimientos Federales

Reforma del Título Preliminar

(3 de octubre de 1900)

... Art. 16. Los Tribunales de Circuito serán unitarios y tendrá cada uno de ellos un Secretario, un Agente del Ministerio Público y los empleados subalternos que determine la ley.

Art. 17. Para ser Magistrado de Circuito se necesita: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años y abogado.

El Secretario deberá ser mayor de veinticinco años, abogado ó escribano y ciudadano en ejercicio de sus derechos.

Art. 18. El nombramiento de los Magistrados de Circuito y de sus Secretarios se hará por el Ejecutivo, á propuesta en terna de la Suprema Corte; y por ésta, el de los empleados subalternos del Tribunal, mediante terna del Magistrado respectivo. La Suprema Corte y los Magistrados de Circuito remitirán las ternas dentro del término de quince días, contados desde la fecha en que se les comunique la vacante, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.

Art. 27. Para ser Juez de Distrito se requiere haber cumplido veinticinco años de edad, ser abogado y ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos. El Secretario deberá ser ciudadano mexicano, mayor de veintiún años y abogado ó escribano.

Art. 28. El nombramiento de los Jueces de Distrito, sus Secretarios y empleados subalternos, se hará en los términos establecidos para el personal de los tribunales de Circuito.

Art. 29. En cada Juzgado de Distrito habrá tres Jueces suplentes, ciudadanos mexicanos, en ejercicios de sus derechos y mayores de veinticinco años, que serán nombrados por el Ejecutivo á propuesta en terna de la Suprema Corte, y que por el orden numérico de su elección, suplirán al Juez propietario en sus faltas accidentales, en las temporales y en las absolutas, mientras se cubre la vacante.

Art. 63. Son atribuciones de la Suprema Corte, en Tribunal Pleno:

IV. Nombrar los Secretarios y empleados del Tribunal y de las Salas;

V. Nombrar los empleados subalternos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, á propuesta en terna, del Magistrado ó Juez respectivo;

VI. Proponer terna al Ejecutivo para el nombramiento de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y de los Secretarios respectivos;

VII. Conceder licencias, que excedan de quince días, á sus propios Ministros;

VIII. Conceder licencias con arreglo a la ley, a los Magistrados, Jueces, Secretarios y dependientes subalternos de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, y á los Secretarios y demás empleados de la misma Corte;

IX. Admitir las renunciaciones que hagan los Secretarios y empleados de la misma Corte, y los empleados subalternos de los Tribunales y Juzgados de la Federación;

X. Suspender en su empleo á los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios y empleados subalternos de los Tribunales federales, por los delitos en que incurran consignándolos al Juez respectivo;

XI. Destituir á los Secretarios y empleados de la misma Corte y á los empleados subalternos de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, por causa del mal servicio ó conducta irregular, consignando al responsable, en su caso, al Juez competente.

XIII. Proponer al Ejecutivo el cambio de residencia de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, y dar al mismo Ejecutivo los informes que le pidiere, para los efectos expresados en los arts. 25 y 35;

XIV. Autorizar á los Jueces federales para que salgan del lugar en que residen, á práctica de diligencias;

XV. Acordar las visitas que deban hacerse á los Tribunales de Circuito ó Juzgados de Distrito, por medio de alguno de los Ministros ó del Procurador General de la República;

XVI. Formar el reglamento interior de la misma Corte, y nombrar los Ministros que han de desempeñar las comisiones que sean necesarias ó convenientes para el mejor servicio público.

Art. 64. Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte:

I. Recibir quejas ó informes de palabra ó por escrito, sobre demoras, excesos ó faltas en el despacho de los negocios. Si las faltas fueren leves, dictará las providencias oportunas para su corrección ó remedio; si fueren graves, dará cuenta al Tribunal Pleno para que éste dicte el acuerdo correspondiente;

II. Designar los Ministros que deben suplir las faltas de los ausentes ó impedidos, según las disposiciones de este Código;

IV. Promover de oficio el nombramiento de los funcionarios y empleados judiciales en los casos de vacante, á fin de que estén siempre expeditos los Tribunales para administrar justicia;

V. Conceder licencia hasta por quince días, con arreglo á la ley, á los funcionarios y empleados judiciales en el ramo federal;

VII. Ejercer las atribuciones económicas que le asigne el reglamento interior de la Suprema Corte.

Art. 69. Los Magistrados de Circuito otorgarán la protesta constitucional ante la Suprema Corte; los Jueces de Distrito ante el Magistrado de Circuito respectivo, si estuvieren en la Capital, ó ante el Gobernador del Estado ó la primera autoridad política del lugar.

Ante la Secretaría de Justicia la otorgara el Procurador General de la República; ante éste los Agentes del Ministerio Público residentes en esta Capital, y los de fuera de ella ante la primera autoridad política del lugar en que tengan que ejercer sus funciones.

Los Secretarios de la Suprema Corte de Justicia la otorgarán ante el Presidente de la misma Corte, y los demás empleados del Poder Judicial y del Ministerio Público, ante el Jefe de su respectiva oficina.

De toda acta de protesta se remitirá un duplicado á la Secretaría de Justicia por conducto de la Suprema Corte, cuando se trate de funcionarios y empleados que dependan de ella, y directamente cuando se trate de los del Ministerio Público.

Art. 70. Ningún funcionario ó empleado de los Tribunales de la Federación puede abandonar la residencia del Tribunal á que esté adscrito, ni dejar de desempeñar las funciones de su empleo ó encargo, sin previa licencia otorgada en los términos de la ley.

Art. 71. Las licencias se concederán con arreglo á la ley, por la Suprema Corte, siempre que se trate de Magistrados, Jueces, Secretarios y empleados subalternos de los Tribunales y Juzgados Federales; y por el

Ejecutivo de la Unión, si se refiere á funcionarios y empleados del Ministerio Público.

Art. 80. Para ser Secretario, oficial mayor y escribano de diligencias, se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, abogado, tratándose de los dos primeros cargos, y escribano, respecto del último...”

“Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

(16 de diciembre de 1908)

Art. 11. Los tribunales de Circuito serán unitarios y tendrán cada uno de ellos un Secretario, un escribano de diligencias y los empleados subalternos que determine la ley.

Art. 12. Para ser Magistrado de Circuito se necesita: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años y abogado.

El Secretario deberá ser mayor de veinticinco años, abogado ó escribano y ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

Art. 13. El nombramiento de los Magistrados de Circuito y sus Secretarios, se hará por el Ejecutivo, á propuesta en terna de la Suprema Corte; y por ésta el de los empleados subalternos del tribunal, mediante terna del Magistrado respectivo.

La Suprema Corte y los Magistrados de Circuito remitirán las ternas dentro del término de quince días, contados desde la fecha en que se les pidan, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.

Art. 17. La falta de los Secretarios, escribanos de diligencias y demás empleados de los tribunales de Circuito, si excede de dos meses, se cubrirá por interinos que serán nombrados en la misma forma que los propietarios; la de menor tiempo ó en negocio determinado, se suplirá por el que nombre el Magistrado de Circuito, quien inmediatamente dará aviso á la Suprema Corte y al Ejecutivo para los efectos correspondientes.

Art. 18. Los Magistrados de los tribunales de Circuito y sus Secretarios, durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, contados desde la fecha de su nombramiento; y no podrán ser removidos sino por causa justificada y previo el juicio correspondiente.

CAPITULO IV.

De los juzgados de Distrito.

Art. 21. El personal de cada uno de los juzgados de Distrito, se compondrá de un Juez, un Secretario, un escribano de diligencias y los empleados subalternos que determine la ley.

Art. 22. Para ser Juez de Distrito se necesita haber cumplido veinticinco años, ser abogado y ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

El Secretario deberá ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y abogado ó escribano. Podrá, sin embargo, la Suprema Corte dispensar el requisito profesional, en los casos en que se dificulte hallar personas con esos títulos para Secretarios de los juzgados de Distrito de los Estados y territorios.

Art. 23. El nombramiento de los Jueces de Distrito y sus Secretarios, se hará por el Ejecutivo a propuesta en terna de la Suprema Corte; y por

ésta, el de los empleados subalternos del juzgado, mediante terna del Juez respectivo.

La Suprema Corte y los Jueces de Distrito remitirán las ternas dentro el término de quince días, contados desde la fecha en que se les pidan, y si no lo hicieren, el Ejecutivo y la Suprema Corte, en su caso, harán libremente los nombramientos.

Art. 24. En cada juzgado de Distrito habrá tres Jueces suplentes, que tendrán los mismos requisitos que los propietarios; y que serán nombrados por el Ejecutivo á propuesta en terna de la Suprema Corte y que por el orden numérico de su elección suplirán al Juez propietario en sus faltas accidentales, en las temporales y en las absolutas, mientras se cubre la vacante.

Podrá dispensarse a los Jueces suplentes el requisito profesional exigido á los propietarios en los casos en que se dificulte hallar personas tituladas para proveer á los juzgados de Distrito en los Estados y territorios.

Art. 27. Los Jueces de Distrito y sus Secretarios, durarán en el ejercicio de sus respectivos encargos, cuatro años contados desde la fecha en que fueron nombrados, y no podrán ser removidos sino por causa justificada, previo el juicio correspondiente.

Art. 41. Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte:

IV. Promover de oficio el nombramiento de los funcionarios y empleados judiciales en el caso de vacante, á fin de que estén siempre expeditos los tribunales para administrar justicia;

V. Conceder licencias hasta por quince días con arreglo á la ley, á los ministros de la Suprema Corte y á los demás funcionarios y empleados

judiciales del ramo federal, con excepción de los que forman el Ministerio Público;

VI. Ejercer las atribuciones económicas que le asigne el reglamento interior de la Suprema Corte.

CAPITULO XII

Disposiciones complementarias.

Art. 49. Los Magistrados de Circuito otorgarán la protesta constitucional ante la Suprema Corte, los Jueces de Distrito ante el Magistrado de Circuito respectivo, si estuvieren en la capital, y, fuera de está, ante el Gobernador del Estado ó la primera autoridad política del lugar.

Los Secretarios y empleados de la Suprema Corte de Justicia, la otorgarán ante el Presidente de la misma Corte, y los demás empleados del Poder Judicial ante el jefe de su respectiva oficina.

De toda acta de protesta se remitirá un duplicado á la Secretaría de Justicia por conducto de la Suprema Corte, cuando se trate de funcionarios y empleados que dependan de ella.

Art. 55. Los Magistrados y Jueces suplentes que no sean abogados, consultarán con asesor, siendo la remuneración de éste, por cuenta del Juez asesorado.

Art. 56. El Ejecutivo de la Unión calificará y administrará las renunciaciones que de sus cargos hicieren los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y sus respectivos Secretarios..."

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(5 de febrero de 1917)

Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos visiten periódicamente, vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo

desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos Secretarios y empleados.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.”⁹¹

De 1917 a 1994, los antecedentes jurídicos de la Carrera Judicial los podemos resumir en los siguientes puntos:

a) En el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917, se estableció que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) En la Ley Orgánica del Poder Judicial de noviembre de 1917, se dijo que tales nombramientos se harían por el Pleno con mayoría absoluta de votos, y que podría cambiar las adscripciones.

c) Con la reforma del 20 de agosto de 1928, se modificó el párrafo primero del artículo 97 constitucional para conceder “al Presidente de la

⁹¹ Los documentos aquí citados, fueron tomados textualmente de la obra “La Suprema Corte de Justicia de la Nación”, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, págs. 17 a 467 (las cursivas son nuestras).

República la facultad de pedir al Congreso la destitución, por mala conducta, de Ministros, Magistrados y Jueces”.⁹²

d) La Ley Orgánica del Poder Judicial de diciembre de 1928, en la que se ratificaron las facultades del Pleno de la Suprema Corte para nombrar a Magistrados y Jueces, tener conocimiento de sus renunciaciones, suspenderlos y consignarlos ante el ministerio público por la comisión de delitos oficiales y readscribirlos; fijó la inamovilidad de quienes fueron ratificados o nombrados con fundamento en la reforma constitucional de ese mismo año.

e) La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1934, estableció el sistema escalafonario en la administración de justicia para cubrir vacantes de los Jueces y Magistrados, con base en el sistema de méritos (capacidad, aptitud, relevancia de los servicios de interés general que desempeñara y la conducta observada en el ejercicio del cargo).

Es destacable la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de diciembre de 1935 en el siguiente aspecto: “...Art. 93.- El escalafón a que se refiere el artículo anterior, respecto de funcionarios o empleados titulados, se seguirán en el orden siguiente: I.- Actuario de Segunda de Juzgado de Distrito, Actuario de Primera de Juzgado de Distrito, Actuario de Tribunal de Circuito, Actuario de la Suprema Corte de Justicia, Secretario de Segunda de Juzgado de Distrito, Secretario de Primera de Juzgado de Distrito, Secretario de Tribunal de Circuito. II.- Actuario de la Suprema Corte

⁹² Cossío Díaz, J. Ramón, “Jurisdicción Federal y Carrera Judicial”, México, Universidad Nacional Autónoma de México,

de Justicia, Abogado Auxiliar de la misma, Oficial Mayor, Encargado del Semanario Judicial de la Federación, Secretario de Cuenta, Secretario de Acuerdos de cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, Secretario de Trámite, Subsecretario de Acuerdos, Secretario General de Acuerdos o Juez de Distrito y Magistrado de Circuito. Los Secretarios de trámite en juicios de amparo, adscritos a los ministros, no tendrán derecho a ascensos por escalafón; pero sí podrá nombrarlos la Suprema Corte de Justicia, para el desempeño de cargos de mayor categoría, en los términos de la parte final del artículo anterior.”

Posteriormente su redacción fue la siguiente: “...Art. 93.- El escalafón a que se refiere el artículo anterior, respecto de funcionarios o empleados titulares, se seguirá en el orden siguiente: I. Actuario de segunda de juzgado de Distrito, Actuario de primera de juzgado de Distrito, Actuario de tribunal de Circuito, Actuario de la Suprema Corte de Justicia, Secretario de segunda de juzgado de Distrito, Secretario de primera de juzgado de Distrito, Secretario de tribunal de Circuito. II. Actuarios de la Suprema Corte de Justicia, Abogados Auxiliares de la misma, Secretarios de Acuerdos de cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, Juez de Distrito, y Magistrados de Circuito. Los funcionarios mencionados en el artículo 60. de esta Ley, con excepción de los Actuarios, no tendrán derecho a ascensos por escalafón; pero sí podrá nombrarlos la Suprema Corte de Justicia para el desempeño de cargos de mayor categoría, en los términos de la parte final del artículo anterior...” Disposiciones que se vieron integradas con la

Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pág.46.

reforma que en 1977 crea el Instituto de Especialización Judicial: "...Art. 97.- Se crea el Instituto de Especialización Judicial para preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo. Las atribuciones y funcionamiento de este Instituto se regirán por el Reglamento que expida el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación...".

f). La Ley Orgánica del Poder Judicial de 36´ suprimió la antigua figura de la titularidad y con ello la estabilidad del cargo de Jueces y Magistrados, disponiendo una permanencia de seis años, período en el cual sólo podrían ser removidos en términos del artículo 111 constitucional.

g). En 1986 se estableció que las vacantes de Magistrados y Jueces se sucedieran con base en la capacidad y aptitud. También se señaló que en casos excepcionales se podrían designar personas ajenas al Poder Judicial de la Federación, en cuyo supuesto se evaluarían: antecedentes, capacidad, honorabilidad y competencia. Al año siguiente se restableció el ejercicio de seis años de duración en el cargo para los Magistrados y Jueces, pero se conservaron los mismos mecanismos de inamovilidad y procedimientos de remoción.

El período 1917-1986 "significó una época de experiencias inconclusas, las cuales vinieron a refrendar la necesidad de arribar a un

estudio permanente y definitivo por cuanto al establecimiento de la Carrera Judicial".⁹³

Época en la que destacaron variadas posturas que pugnaban por la Carrera Judicial, como los Congresos de Derecho Procesal en México en 1960 y en Zacatecas en 1966, así como – preponderantemente – las ideas del maestro Héctor Fix-Zamudio en innumerables escritos.⁹⁴

Fue ese un período en el que se observaba que “en el esquema de la Carrera Judicial informal que existía hasta 1994, la persona que ingresaba en el Poder Judicial acumulaba experiencias y conocimientos en el escalafón de los cargos judiciales, hasta llegar a ocupar funciones de Secretarios en la Suprema Corte, donde podía ser nombrado al cargo de Juez o Magistrado, a propuesta de alguno de los Ministros. Este modo de selección basado en el conocimiento y el trato personales con los ministros (y que Cossío denomina apropiadamente “tutoral”) empezó a volverse problemático en los años ochenta, debido al proceso de crecimiento que pudo iniciar el Poder Judicial Federal.

Precisamente a principios de la década de los ochenta se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer la posibilidad de concursos para la designación de Jueces de Distrito, pero

⁹³ Hemos seguido en la explicación que precede a Omar Guerrero en su multitudada obra, páginas 660-672.

⁹⁴ V. gr. “La administración de Justicia, temas y problemas de la Administración de Justicia en México”, (varios), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

dicha posibilidad se suprimió poco tiempo después, pues nunca se reglamentó ni se puso en práctica...”⁹⁵

Sin embargo, la formalización de la Carrera Judicial Federal tendría punto de partida y sustento en dos instituciones: el Consejo de la Judicatura Federal (eje de su administración), y el Instituto de la Judicatura (eje de la existencia del servicio civil de Carrera Judicial federal).⁹⁶

⁹⁵ Cfr. nota a pie de página 27, en “La Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Héctor Fix Fierro, Revista de Administración Pública (RAP), México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 95, 1997, pág. 42.

⁹⁶ Su antecedente, el Instituto de Especialización Judicial, fue creado en 1977 y dependía de la Suprema Corte de Justicia, cfr. Chávez Padrón, Martha, “Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano”, México, Editorial Porrúa, 1990, pág. 220.

CAPITULO IV

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO

1.- EL MODELO ADMINISTRATIVO DE LA CARRERA JUDICIAL

Para el Doctor Jorge Fernández Ruiz, "todo Estado tiene un *telos*, es decir, un conjunto de objetivos, de fines, determinado por la parte dominante -no necesariamente la más grande- de su población, aun cuando con mayor o menor influencia de las demás; tales fines, básicamente variables, son diferentes entre uno y otro ente estatal, así como entre una y otra época del mismo Estado, lo que no impide que algunos sean comunes a varios, y los de satisfacer sus necesidades -lo mismo que el de asegurar su propia sobrevivencia-, presentes en todos los Estados y las épocas".⁹⁷

En ese contexto, la judicatura no está exenta del análisis. En nuestro marco conceptual, establecimos una premisa fundamental: la administración de justicia⁹⁸ tiene una expresión dual, como un gran árbol del que brotan sendas ramas con frutos igualmente sabrosos.

Una rama es la que conjuga aquellas actividades funcionales ligadas fuertemente al ejercicio de la función pública (la función judicial). Este aspecto es la impartición de la justicia. Esta labor es exclusiva del judicante.

⁹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho Administrativo. Contratos", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2000, página 57.

⁹⁸ El significado primario de la administración de justicia invoca la organización del Estado destinada a satisfacer el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva. Cfr. Bandrés, José Manuel, "Poder Judicial y Constitución", Barcelona, España, Bosch Casa Editorial, 1987, pág. 44.

La función pública, en este aspecto de la administración de justicia, se traduce en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas para resolver conflictos y desactivar crisis. Ahí radica su función social y la justicia se expresa en un servicio socio-económico (Por ello la administración de justicia y la función pública jurisdiccional no son un servicio de ciencia jurídica, sino un servicio para resolver problemas humanos concretos).

Entonces, sólo entonces, predomina la cultura del servicio civil de Carrera Judicial por encima de una cultura de mero ejercicio de autoridad. En suma, las actividades funcionales de la administración de justicia que se manifiestan en servicios públicos, siguen un método de: participación, servicio y liderazgo social del juzgador. Servicio que por cierto “no es posible aumentar ilimitadamente”.⁹⁹

Ahora bien, la otra rama del gran árbol del que he hablado, es la que corresponde a las actividades institucionales: gestión administrativa, financiera, de personal, de capacitación, de infraestructura física y tecnológica, de percepción de la justicia funcional en la comunidad y de gestión de la Carrera Judicial.

“Como cualquier acción del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia entrañan una *policy*, o más precisamente una *policy* judicial, que constituye la participación de un conjunto diverso de

⁹⁹ Fix Fierro, Héctor, “La eficiencia de la Justicia”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pág. 24.

protagonistas e instituciones".¹⁰⁰ En este aspecto, la administración de justicia tiene un método de organización y gestión.

De lo anterior podemos deducir tres cuestiones importantes:

a) Las actividades funcionales de la administración de la justicia en el Poder Judicial de la Federación las desempeñan:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- Los Tribunales Colegiados de Circuito,
- Los Tribunales Unitarios de Circuito,
- Los Juzgados de Distrito,
- El Jurado Federal de Ciudadanos,

- Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal. ("Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito").¹⁰¹

b) Las actividades institucionales de la administración de la Justicia Federal las desarrollan:

¹⁰⁰ Véase: Guerrero, Omar, ob. cit. pág. 644.

¹⁰¹ Referencias: artículos 94, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ámbito administrativo;

2. El Tribunal Electoral en su esfera de gestión y organización administrativa, y conforme a la Comisión a que alude la Constitución y la Ley Orgánica; y,

3. El Consejo de la Judicatura Federal.¹⁰²

c). La rectoría, la competencia en la elaboración de las políticas públicas para la administración de la Carrera Judicial federal, corresponde a un órgano en forma directa: el Consejo de la Judicatura Federal,¹⁰³ en cuya integración intervienen, deciden, acuerdan y ejecutan el diseño de servicio civil de carrera y el estatuto profesional de los juzgadores; miembros de la Judicatura, y a quienes nombra el Poder Legislativo (Cámara de Senadores) y el Poder Ejecutivo.¹⁰⁴

Finalmente, existe un órgano que debe ser concebido como el eje de la reforma de la justicia, y en el que descansa la parte medular del sistema de Carrera Judicial: el Instituto de la Judicatura Federal.

La Carrera Judicial constituye un *cursus honorum* peculiar, que es muy semejante a la carrera administrativa y comparte con ella características

¹⁰² Referencias: artículo 94, párrafo segundo y 99, párrafo octavo y 100, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 68, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰³ Artículo 100 constitucional.

¹⁰⁴ Artículo 100, segundo párrafo, constitucional.

comunes. Héctor Fix Fierro la denomina *modelo administrativo de la Carrera Judicial*.¹⁰⁵

Dice Fix Fierro: “En la mayoría de los países que forman parte de la familia jurídica europea continental, el Juez se ha considerado tradicionalmente un funcionario público que sigue una carrera (la Carrera Judicial) dentro de la organización jerárquica del sistema judicial, de manera semejante a la carrera que siguen otros funcionarios públicos en otras ramas de la administración pública. En consecuencia, los mecanismos y criterios de ingreso a la función judicial, que normalmente ocurre al finalizar los estudios jurídicos a través de alguna forma de concurso, así como los de promoción, son esencialmente de tipo administrativo, tales como la homogeneidad, la antigüedad, el mérito, la disciplina, etcétera, y tradicionalmente han estado a cargo de un órgano del Ejecutivo, la Secretaría o Ministerio de Justicia, o bien, de los órganos judiciales supremos, que con frecuencia los han aplicado de manera más o menos discrecional o de acuerdo con reglas informales. Por todo ello, se ha denominado “burocrático” a este modelo de la función judicial”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Vid. Guerrero, Omar, pág. 655.

¹⁰⁶ Cfr. Fix Fierro, Héctor, supra nota número 6, págs. 247-248.

2.- LA RECTORÍA DEL SISTEMA

De conformidad con el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido de los títulos sexto y séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰⁷ se desprende que el órgano formalmente administrativo¹⁰⁸ de ese Poder que regula el estatuto profesional, organizacional y de gestión del servicio civil de la Carrera Judicial es el Consejo de la Judicatura.¹⁰⁹ (“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”. Art. 94, segundo párrafo, constitucional).

Este ente administrativo, ejerce una serie de atribuciones que tienen plataforma jurídica en el artículo 81 de “la Ley” y, con mayor precisión, en el *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo*,¹¹⁰ publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006, así

¹⁰⁷ En lo sucesivo “**la Ley**”.

¹⁰⁸ Vgr. El artículo 81 de “la Ley”, señala que es atribución de “El Consejo”, (fracción XXV): “Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente.” Vid. Esquinca Muñoa, César, “El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo”, 3ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1998, págs. 50-53.

¹⁰⁹ En lo siguiente “**el Consejo**”.

¹¹⁰ En lo subsecuente “**el Acuerdo**”.

como en aquellos Acuerdos que con base en sus atribuciones se hayan expedido o se expidan en el futuro.

Las instancias rectoras del servicio civil de la carrera en la Judicatura Federal, son el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como es sabido, el Pleno del Consejo se integra con siete Consejeros (“El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República”. Art. 100, párrafo segundo, constitucional). En el caso de los Consejeros designados por la Suprema Corte, deberán (además de reunir los requisitos del artículo 95 de la Constitución y ser personas distinguidas por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad), gozar de reconocimiento en el ámbito judicial, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 100 arriba citado.

En materia de Carrera Judicial, destacan las siguientes atribuciones (materialmente legislativas, administrativas y disciplinarias) del Pleno de “el Consejo”:

1. Expedir el reglamento de Carrera Judicial;

2. Hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción (“El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine”... “Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Ley Orgánica respectiva”). (Art. 100, párrafos cuarto y noveno constitucional).

3. Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares.

4. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares de “el Consejo” (artículo 81 de “la Ley”, fracciones II, VII, XIV y XXXI).

Con base en “el Acuerdo”, el Pleno delega a las Comisiones las atribuciones previstas en las fracciones de la XXII a la XLII, excepto las señaladas con los números XXV, XXVI, XXVIII y XXXV, todas del artículo 81 de “la Ley”.

Por cuanto hace a las funciones no delegables del Pleno (fracciones II, XVII, XIX y XL, del artículo 81 de “la Ley”), se regirán por los

lineamientos contenidos en los Acuerdos Generales y demás disposiciones que emita el Pleno, según lo establece el artículo 21 de “el Acuerdo”.

Considero que la reforma constitucional del 11 de junio de 1999, incorpora a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano rector del sistema, a partir de lo siguiente:

a). Señala el párrafo octavo del artículo 100 vigente de nuestra Carta Magna que “...La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos Acuerdos Generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones”.

Donde la ley no distingue no se debe distinguir, y tales facultades de la Corte abarcan a aquellos Acuerdos Generales que sobre la Carrera Judicial expida “el Consejo” y podrá también proponerle o solicitarle Acuerdos sobre dicha materia.

b). Conforme al artículo 97, párrafo final de nuestra ley de leyes, “Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal”. Esta disposición confirma la presencia de la Corte en la rectoría de la Carrera Judicial federal.

“El Consejo” (“...órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.” Art. 100, párrafo primero constitucional), es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior tiene una especial relevancia, dado que la intervención del Ministro Presidente de la Corte como órgano rector de la Carrera Judicial representa en cierta forma una más amplia perspectiva de dicho sistema, por el mejor conocimiento que aquél posee de la realidad que vive la administración de la justicia funcional.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 85 de “la Ley”, son de subrayarse las atribuciones del Presidente de “el Consejo”:

I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal;

II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.

En caso de que el presidente estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un Consejero ponente para que someta el asunto a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste determine lo que corresponda;

III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;

IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones;

V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los Secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de este último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora;

VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;

VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos;

VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en esta ley;

IX. Firmar las resoluciones y Acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del Secretario Ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y

X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y Acuerdos Generales.

Además de las atribuciones previstas en el artículo 85 de "la Ley", el artículo 26 de "el Acuerdo" establece que son facultades del Consejero Presidente las siguientes:

I. Representar al Consejo por sí o por medio de apoderado, tratándose de la celebración de contratos o procedimientos judiciales,

excepto en el juicio de amparo cuando el Consejo esté señalado como autoridad responsable. Los poderes que se otorguen para este efecto deberán ser de carácter especial y se harán del conocimiento del Pleno;

II. Designar a un Consejero ponente para que someta un asunto dudoso o trascendental a la consideración del Pleno, a fin de que éste determine lo que corresponda, conforme al turno que al efecto lleve el Secretario Ejecutivo del Pleno;

III. Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones plenarias, conforme a lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16 y 17 de “el Acuerdo”;

IV. Proponer al Pleno dentro de los quince días siguientes a que se dé la vacante respectiva, los nombramientos de los Secretarios ejecutivos, directores generales, titulares de los órganos auxiliares, miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, vocales del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, así como del representante del Consejo ante la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación;

V. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares;

VI. Informar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Senado de la República o al Presidente de la República, según sea a quien corresponda la designación, la terminación del encargo de los Consejeros respectivos, con dos meses de antelación, a efecto de que con toda oportunidad puedan hacerse los nombramientos concernientes;

VII. Otorgar licencias que no excedan de treinta días a los

Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios ejecutivos, titulares de órganos auxiliares, coordinadores generales, directores generales y personal subalterno del Pleno; cuando éstas tengan como motivo asistir a eventos académicos nacionales o internacionales, podrá solicitar la opinión de la Comisión de Carrera Judicial;

VIII. Firmar las resoluciones del Pleno, con el Secretario Ejecutivo respectivo y el ponente, así como con quien haya hecho suyo el proyecto, en su caso;

IX. Admitir o desechar las quejas administrativas o denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;

X. Dar inicio al procedimiento de ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, mediante la emisión del proveído correspondiente;

XI. Dictar el auto correspondiente a la presentación de los recursos de revisión administrativa, interpuestos en contra de las resoluciones del Consejo;

XII. Tomar la protesta de ley en sesión pública extraordinaria a los Consejeros designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a los titulares de los órganos auxiliares, a los visitadores judiciales, así como a los Secretarios ejecutivos, y por escrito al resto de los empleados del Consejo;

XIII. Dictar las providencias oportunas para la corrección o remedio

inmediato de los hechos motivo de una queja administrativa, cuando la naturaleza de aquéllos lo permita;

XIV. Suscribir los nombramientos de los servidores públicos comprendidos en los niveles 2 al 9 del Catálogo General de Puestos;

XV. Firmar las credenciales que acrediten al personal del Poder Judicial de la Federación, de los niveles 2 al 7 del Tabulador de Puestos; y

XVI. Las demás que establezca el Pleno, mediante Acuerdos Generales.

Por cuanto hace a sus ausencias que no requieran licencia, será suplido por el Ministro de la Suprema Corte más antiguo en su designación, a menos que el Pleno de ésta hubiese designado a un interino. En la rectoría del sistema, la Comisión de Carrera Judicial es un órgano técnico operativo de carácter permanente, en términos del artículo 77 de "la Ley" y 2, fracción IX, de "el Acuerdo".

Como toda Comisión, se forma por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado. Su integración se decide en el Pleno de "el Consejo".

Siguiendo la redacción de la sección 4ª de "el Acuerdo", artículo 51, dicha Comisión vela porque el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se efectúen mediante el sistema de la Carrera Judicial, que se regirá por los

principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.¹¹¹

Las atribuciones de esta importante Comisión las enuncia el numeral 52 de “el Acuerdo”, en la siguiente forma:

I. Conocer y someter a consideración del Pleno los proyectos de ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

II. Verificar la legalidad de las solicitudes de ingreso y promoción de las distintas categorías de servidores públicos que integran la Carrera Judicial, en los términos del artículo 110 de la Ley;

III. Participar, en el ámbito de su competencia, en los concursos de oposición organizados por el Consejo, de conformidad con la normativa correspondiente;

IV. Analizar las licencias mayores de treinta días que soliciten los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito y someter su dictamen a

¹¹¹ A partir de lo que establecen los artículos 100, párrafo séptimo de la Constitución Política, y 105 de “la Ley”, son principios que rigen la Carrera Judicial, los siguientes: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Además, únicamente “la Ley” incorpora “en su caso” el de antigüedad. Empero, ni la Constitución, ni “la Ley”, ni “el Acuerdo”, definen tales principios. Por ello, a continuación expongo algunos aspectos a partir del Dictamen de la Cámara de Senadores de fecha 25 de abril de 1995:

1. **Excelencia.**- Se puede concebir como una norma de aptitud y aplicación de los juzgadores que aspiren al nivel de la perfección en la función de aplicar la ley o de interpretarla al resolver los conflictos de interés público y particular.
2. **Objetividad.**- Se afirma como una cualidad suficiente y plena de interpretación de la ley de comprobación de los hechos contrastados por las partes, despejada hasta lo humanamente posible de cualquier asomo de subjetividad o relatividad que pueda entorpecer la función del juzgador, en agravio de la impartición de la justicia.
3. **Imparcialidad.**- Es un hábito de conducta y de disposición abierta que bien puede obtenerse con el desempeño de las labores dentro de una Carrera Judicial y que va modulando el raciocinio por encima de la apreciación particular natural a las partes de todo conflicto, para poner al juzgador por encima de la litis y sometido sólo al imperio de la ley.
4. **Profesionalismo.**- Es una condición de capacidad técnica y formativa de las personas a quienes corresponde elaborar el razonamiento jurídico que concluye en forma de resolución, sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional.
5. **Independencia.**- Que se consigue con la seguridad en el desempeño laboral de los juzgadores, con la certeza del nombramiento y la de saberse sujetos a la promoción y con la adecuada retribución y estímulos que les brinde la tranquilidad personal.

consideración del Pleno¹¹²;

V. Resolver las solicitudes de autorización para que los Secretarios de tribunales de Circuito o de juzgados de Distrito desempeñen, respectivamente, las funciones de sus titulares en las ausencias temporales de éstos, en términos de la fracción XXII del artículo 81 de la Ley;

VI. Resolver las consultas de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito para otorgar nombramientos a Secretarios y Actuarios en los casos no previstos en el Acuerdo General del Pleno correspondiente, y opinar respecto del incumplimiento de los requisitos que señalen las disposiciones aplicables;

VII. Convocar a reuniones de trabajo y congresos de Magistrados, Jueces, asociaciones profesionales e instituciones de educación superior, así como a concursos relativos a la competencia del Consejo;

VIII. Proponer, de acuerdo a las condiciones presupuestales, en coordinación con la Comisión de Administración, los planes de estímulos y capacitación para los servidores públicos comprendidos en el sistema de la Carrera Judicial y los aspirantes a ésta;

IX. Evaluar y presentar al Pleno las solicitudes de años sabáticos que presenten los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

X. Someter a consideración del Pleno la terna para otorgar la medalla al mérito Ignacio L. Vallarta;

¹¹² “Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”. (artículo 100, sexto párrafo constitucional). El artículo 29 de “el Acuerdo” hace mención de las facultades que tienen los Consejeros.

XI. Proponer al Pleno las convocatorias para la celebración de concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

XII. Proponer al Pleno los lineamientos para la designación de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que deban acudir a cursos y seminarios a nivel nacional o internacional, así como los nombres de éstos;

XIII. Conocer y resolver las solicitudes de becas y apoyos que presenten los servidores públicos comprendidos en las fracciones I, II, y VIII a X del artículo 110 de la Ley, así como aquellos que aspiren a ingresar a la Carrera Judicial;

XIV. Celebrar convenios con instituciones académicas para promover el ingreso a la Carrera Judicial;

XV. Coordinar con la Comisión de Administración las acciones para que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito retirados cuenten con adecuadas condiciones económicas;

XVI. Remitir al Pleno, las propuestas de publicaciones del Consejo en términos de la normativa que aquél emita;

XVII. Aprobar la lista anual con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación ordenándolas por ramas, Especialidades y Circuitos judiciales;

XVIII. Coordinar y supervisar el funcionamiento del Instituto de la Judicatura Federal;

XIX. Establecer criterios para coordinar y supervisar el funcionamiento de la Dirección General de Relaciones Nacionales e

Internacionales;

XX. Dictaminar y remitir al Pleno, para su aprobación, las bases de la política informática;

XXI. Conocer y autorizar las solicitudes de vacaciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, en los términos de la Ley y "el Acuerdo";

XXII. Designar a propuesta de su presidente, al Secretario técnico de la comisión;

XXIII. Nombrar al personal subalterno que fije el presupuesto;

XXIV. Opinar sobre las solicitudes de licencia a que se refiere la fracción VII del artículo 26 de "el Acuerdo"; y

XXV. Las demás que establezcan la Ley, el Pleno y "el Acuerdo".

También la Comisión de Adscripción juega un papel preponderante, en términos del artículo 77 de "la Ley" y 2, fracción IX, de "el Acuerdo".

Como toda Comisión, se forma por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado. Su integración se decide en el Pleno de "el Consejo".

Conforme al artículo 58 de "el Acuerdo", la Comisión de Adscripción tiene como función primordial, proponer al Pleno las adscripciones y cambios de adscripción, así como la asignación de titulares a los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en el Acuerdo General en el que se determinen los criterios para la adscripción y

readscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Las atribuciones de la Comisión de Adscripción, previstas en el artículo 59 de “el Acuerdo”, son:

I. Presentar al Pleno, para su aprobación, los proyectos de resolución de primera adscripción de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, conforme a las bases previstas en el artículo 119 de la Ley y en el Acuerdo General en el que se determinen los criterios para su adscripción y readscripción;

II. Presentar al Pleno, para su aprobación, los proyectos de resolución de readscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a una competencia territorial o a un órgano de materia distinta, siempre que las necesidades del servicio así lo requieran y haya causa fundada y suficiente para ello, en términos del artículo 118 de la Ley;

III. Presentar al Pleno los proyectos de dictamen de cambios de adscripción, en los términos del artículo 120 de la Ley y el Acuerdo General en el que se determinen los criterios para la adscripción y readscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

IV. Coordinar con las Comisiones de Creación de Nuevos Organos y de Carrera Judicial las acciones para determinar el número de plazas necesarias para los nuevos órganos jurisdiccionales y proponer a la Comisión de Carrera Judicial el número de plazas vacantes que deban someterse a concurso;

V. Designar a propuesta de su presidente al Secretario técnico de la comisión;

VI. Nombrar al personal subalterno que fije el presupuesto;

VII. Participar en el diseño de la política informática e información estadística, en el ámbito de su competencia;

VIII. Comisionar temporalmente, cuando quede sin dos Magistrados un Tribunal Colegiado, a otro que se integre a éste, debiendo darse preferencia para la designación a los Magistrados del propio Circuito o del más cercano, cuando esto sea posible y hacerlo del conocimiento del Pleno; y,

IX. Las demás que establezcan la Ley, el Pleno y "el Acuerdo".

En la estructura técnico-operativa de "el Consejo", existen órganos que desempeñan algunas de las atribuciones que tiene encomendadas aquél. Esos órganos conforman el llamado Secretariado Ejecutivo, uno de los cuales es el de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Organos, que auxilia al Pleno, a su Presidente y a los Consejeros, así como a algunas Comisiones.

Conforme al artículo 71 de "el Acuerdo", el Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos se encarga de auxiliar a las Comisiones de Carrera Judicial, de Adscripción y de Creación de Nuevos Organos en materia de ingreso y promoción de servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, y en

el otorgamiento de licencias, substituciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, vacaciones del personal y otorgamiento de los estímulos a que se refiere la Ley y el Acuerdo General correspondiente; auxiliar en materia de adscripción, en la función de asignar y reasignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito de conformidad con la Ley y el Acuerdo General respectivo; y en materia de planeación, organización y supervisión de los programas correspondientes a la creación, especialización y reubicación geográfica de los órganos jurisdiccionales y su competencia territorial, así como en la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales.

De acuerdo con el artículo 72 de "el Acuerdo", El titular de la Secretaría Ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Organos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir los proyectos de resoluciones o dictámenes y propuestas de Acuerdos relacionados con la Carrera Judicial, en los términos que define el Título Séptimo de la Ley, los cuales serán turnados a la Comisión de Carrera Judicial, para su análisis y posterior aprobación, en su caso, en el Pleno;

II. Revisar y comprobar que las solicitudes de ingreso y promoción de las categorías de servidores públicos previstas en las fracciones I, II y VIII a X del artículo 110 de la Ley, se apeguen a las disposiciones aplicables;

III. Participar en la elaboración de los estudios que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de los sistemas de estímulos de los servidores públicos comprendidos en el sistema de Carrera Judicial;

IV. Participar en la elaboración de los proyectos de Acuerdos y convocatorias para los concursos internos de oposición y de oposición libre, así como en lo que corresponda a los exámenes de aptitud de las categorías definidas en el Título Séptimo de la Ley;

V. Participar, en coordinación con los órganos competentes, en la organización de congresos de Magistrados, Jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior;

VI. Tramitar ante la Comisión de Carrera Judicial, las solicitudes de autorización para que los Secretarios de tribunales de Circuito o de juzgados de Distrito desempeñen, respectivamente, las funciones de sus titulares en las ausencias temporales de éstos, en términos de la fracción XXII del artículo 81 de la Ley;

VII. Tramitar ante la Comisión de Carrera Judicial, las solicitudes de autorización para que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, en casos de ausencia de alguno de sus Secretarios o Actuarios, nombren a un interino;

VIII. Tramitar ante la Comisión de Carrera Judicial, las consultas para que los Magistrados de Circuito o los Jueces de Distrito otorguen nombramientos a Secretarios de tribunal o de juzgado, y de Actuarios judiciales, conforme a las disposiciones aplicables;

IX. Tramitar ante la Comisión de Carrera Judicial las solicitudes

de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, relativas al disfrute de períodos vacacionales a los que se refieren los artículos 159 y 160 de la Ley; y llevar el control de las autorizaciones correspondientes;

X. Colaborar en el registro de peritos, en los términos que establezca el Pleno;

XI. Tramitar ante la Comisión de Carrera Judicial las licencias mayores de treinta días que soliciten los Magistrados de Circuito o los Jueces de Distrito, para que se sometan a la consideración del Pleno;

XII. Elaborar anualmente la lista de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolas por ramas, Especialidades y Circuitos judiciales;

XIII. Llevar el sistema de turnos y efectuar los trámites requeridos para las resoluciones de las ratificaciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

XIV. Elaborar los anteproyectos de bases para que los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito puedan elegir la plaza y materia del órgano de su adscripción, siempre que se trate de órganos jurisdiccionales de nueva creación, en los términos del Título Séptimo, Capítulo II, de la Ley;

XV. Presentar ante la Comisión de Adscripción, para su dictamen y, en su caso, para la aprobación del Pleno, los anteproyectos de adscripción y readscripción de Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, cuando así lo exijan las necesidades del servicio;

XVI. Analizar, registrar y dar trámite a las solicitudes de cambio

de adscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con base en las disposiciones aplicables;

XVII. Informar mensualmente a la Comisión de Adscripción sobre las vacantes y las solicitudes de cambio de adscripción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

XVIII. Notificar a los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y a las unidades administrativas y órganos auxiliares correspondientes, de la adscripción o readscripción, en su caso;

XIX. Mantener actualizada una base de datos que contenga el perfil de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, así como de aquellos a quienes se haya otorgado la categoría de Juez de Distrito y que se encuentren pendientes de adscripción;

XX. Instrumentar el Plan de actualización de los servidores públicos designados Jueces de Distrito sin adscripción en diversos órganos jurisdiccionales;

XXI. Dar seguimiento a las actividades de la Dirección General de Relaciones Nacionales e Internacionales a fin de que se ajuste a las directrices de la Comisión de Carrera Judicial y, en su caso, a las del Pleno;

XXII. Analizar y evaluar las solicitudes de creación de nuevos órganos jurisdiccionales, a fin de determinar la prioridad de su creación, para someterlas a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos;

XXIII. Solicitar, analizar y evaluar los estudios estadísticos elaborados por la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial, con

el propósito de ponderar la viabilidad y prioridad para la creación de un órgano nuevo o determinar la especialización, cambio de sede, competencia y sistema de turno de los órganos jurisdiccionales;

XXIV. Solicitar, analizar y evaluar los informes de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que sean necesarios para el desarrollo de las funciones de la secretaría;

XXV. Elaborar los proyectos de Acuerdos relativos a la creación, competencia, jurisdicción, reglas de distribución de los asuntos y fecha de inicio de funciones de los nuevos órganos jurisdiccionales, que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios, con la finalidad de someterlos a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos;

XXVI. Someter a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos, los proyectos relativos al número y límites territoriales de los Circuitos en que se divida el territorio de la República, que conforme al análisis efectuado por la secretaría o encargado a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren convenientes;

XXVII. Someter a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos, los proyectos relativos al número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los Circuitos a que se refiere la fracción anterior, que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios;

XXVIII. Someter a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos, los proyectos relativos al número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los juzgados de Distrito en cada uno de los Circuitos, que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios;

XXIX. Someter a la consideración de la Comisión de Creación de Nuevos Organos, los proyectos relativos al cambio de residencia de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito, que conforme a las cargas de trabajo analizadas por la secretaría o encargadas a la Dirección General de Estadística y Planeación Judicial se consideren necesarios;

XXX. Proponer a la Comisión de Creación de Nuevos Organos las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de Circuito o de los juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;

XXXI. Proponer la normativa y procedimientos específicos para la creación y determinación de competencia, jurisdicción, especialización, cambio de sede y sistema de turno de órganos jurisdiccionales;

XXXII. Dar seguimiento, en coordinación con las unidades administrativas, de las etapas generales de los procedimientos de instalación de los órganos jurisdiccionales creados para estar en posibilidad de informar periódicamente a la Comisión de Creación de Nuevos Organos sobre su avance, así como proponer a esta última la fecha de inicio de funciones de los mismos;

XXXIII. Elaborar y aprobar los dictámenes relativos a las plantillas de personal de nuevos órganos jurisdiccionales, que al efecto le remite la Dirección General de Recursos Humanos;

XXXIV. Derogada por Acuerdo General S/N publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2009.

XXXV. Evaluar el funcionamiento del órgano jurisdiccional creado, a fin de verificar si cumple con las expectativas consideradas para su creación;

XXXVI. Tramitar los conflictos de turno que se susciten entre los órganos jurisdiccionales;

XXXVII. Elaborar y presentar informes con la periodicidad que le sean requeridos por el Pleno y las Comisiones de Carrera Judicial, de Adscripción y de Creación de Nuevos Organos; y,

XXXVIII. Las demás que determine el Pleno, el Presidente y las Comisiones de Carrera Judicial, de Adscripción y de Creación de Nuevos Organos.

Otra de las Comisiones que participan en la rectoría de la Carrera Judicial es la de disciplina, en términos del artículo 77 de "la Ley" y 2, fracción IX, de "el Acuerdo".

Como toda Comisión, se forma por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado. Su integración se decide en el Pleno de "el Consejo".

La Comisión de Disciplina, de conformidad con el artículo 54 de "el

Acuerdo”, tiene como función primordial conocer de las conductas de los servidores públicos y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y Oficinas de Correspondencia Común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten.

Durante el desarrollo de las sesiones de la Comisión se tendrán disponibles, en el recinto, los expedientes correspondientes a los asuntos en estudio.

Además cuenta con las siguientes atribuciones, previstas en el numeral 55 de “el Acuerdo”:

I. Conocer de todos los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y, en su caso, demás servidores públicos de los órganos jurisdiccionales y administrativos, en los términos que establezca el Acuerdo General de Responsabilidades Administrativas correspondiente;

II. Derogada por Acuerdo General S/N publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2008.

III. Auxiliar al Consejo en sus funciones de apercibir y amonestar a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;

IV Resolver lo relativo a la imposición de multas a aquellas personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que presenten con motivo de

denuncias o quejas administrativas, así como a quienes promuevan sin motivo procedimientos administrativos de responsabilidad;

V. Derogada por Acuerdo General S/N publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2008.

VI. Someter a consideración del Pleno los proyectos de dictámenes relativos a las visitas de inspección e informes circunstanciados, en los que oficiosamente se advierta la existencia de una probable falta administrativa;

VII. Presentar al Pleno un informe de los asuntos resueltos por la comisión que hayan sido declarados improcedentes, infundados, en los que se declare prescrita la facultad para sancionar, hayan quedado sin materia, se sobresean, o bien, aquellos en los que no se acredite la existencia de responsabilidad administrativa;

VIII. Presentar al Pleno una relación de los dictámenes relativos a las visitas de inspección e informes circunstanciados en los que no se advirtió la existencia de probable responsabilidad administrativa, aprobados por la propia comisión;

IX. Dictar las medidas necesarias que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, así como de las oficinas de correspondencia común a éstos y los órganos del Consejo;

X. Emitir recomendaciones a los titulares y personal de los órganos jurisdiccionales y oficinas de correspondencia común a éstos para que, en caso de existir irregularidades o deficiencias en su funcionamiento, se corrijan y, en su caso, emitir felicitaciones o reconocimientos por su buen

desempeño;

XI. Proponer al Pleno los sistemas que permitan evaluar el desempeño y honorabilidad de los visitantes judiciales, así como ejecutarlos y dar cuenta a aquél con su resultado;

XII. Supervisar el funcionamiento de la Visitaduría Judicial;

XIII. Acordar las licencias solicitadas por los Visitadores Judiciales "A";

XIV. Conocer de los procedimientos administrativos de responsabilidad instaurados en contra de servidores públicos adscritos a órganos administrativos del Consejo y de las oficinas de correspondencia común de los órganos jurisdiccionales cuyo nombramiento no hubiere sido otorgado por el Pleno;

XV. Conocer de las actas que se levanten con motivo del sorteo de los órganos jurisdiccionales entre los visitantes judiciales para la práctica de las visitas de inspección;

XVI. Conocer de los Acuerdos trascendentales elaborados por el Secretario Ejecutivo de Disciplina;

XVII. Conocer de aquellos asuntos generales que sean sometidos a su consideración, cuyo trámite se estime dudoso o trascendental;

XVIII. Desahogar las audiencias a que se refiere el artículo 134, fracción III, de la Ley;

XIX. Aprobar la integración de los comités de investigación que proponga el Secretario Ejecutivo de Disciplina, así como ordenar la práctica de visitas extraordinarias e integración de comités de investigación, cuando

estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Visitaduría Judicial y a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XX. Designar, a propuesta de su presidente, al Secretario técnico de la comisión y determinar, en su caso, su remoción;

XXI. Nombrar al personal subalterno que fije el presupuesto;

XXII. Opinar en el diseño de la política informática e información estadística, en el ámbito de su competencia;

XXIII. Analizar y aprobar los dictámenes relativos a las visitas de inspección e informes circunstanciados en los que no se haya advertido la existencia de probable responsabilidad administrativa;

XXIV. Otorgar reconocimientos a los servidores públicos por su buen desempeño, advertido del resultado de las visitas de inspección que se les hubieren practicado; y,

XXV. Las demás que establezcan la Ley, el Pleno y "el Acuerdo".

Concomitantemente, La Secretaría Ejecutiva de Disciplina, conforme al artículo 82 de "el Acuerdo", auxiliará a la Comisión de Disciplina con el objeto de lograr un ejercicio responsable, profesional y honorable de la función jurisdiccional.

Las atribuciones del titular de la Secretaría Ejecutiva de Disciplina están previstas en el numeral 83 de "el Acuerdo", y son:

I. Tramitar los procedimientos administrativos disciplinarios, en términos del Título Octavo de la Ley y de lo dispuesto en “el Acuerdo”;

II. Practicar las investigaciones que le encomiende el Pleno o la Comisión de Disciplina para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y empleados de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, mediante los procedimientos establecidos en la Ley, reglamentos y Acuerdos que emita el Pleno en materia disciplinaria;

III. Comunicar a la Comisión de Disciplina, para su conocimiento, las quejas o denuncias improcedentes que el Presidente deseche;

IV. Solicitar a los promoventes aclaraciones o mayores datos de los escritos en los que se promueva procedimiento de responsabilidad en contra de algún servidor público del Poder Judicial de la Federación, que sean confusos o imprecisos, para darles el trámite correspondiente;

V. Participar, conjuntamente con los órganos competentes del Consejo, en la elaboración del registro, sistematización, actualización y seguimiento de aquellas conductas calificadas como irregulares y atribuidas a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación;

VI. Resguardar los expedientes relacionados con las visitas de inspección;

VII. Ejecutar los apercibimientos y amonestaciones que le encomiende el Pleno, así como vigilar el cumplimiento de las multas, que en términos de los artículos 81, fracción XXVIII, y 139 de la Ley, determinen imponer tanto el Pleno como su Presidente;

VIII. Realizar los trámites necesarios a fin de que se impongan las

sanciones acordadas por el Pleno con apoyo en el artículo 135 de la Ley;

IX. Certificar las copias y documentos que tenga a la vista en los procedimientos administrativos disciplinarios;

X. Girar los oficios mediante los cuales se requiera informe a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 134 de la Ley, así como las demás comunicaciones necesarias para el desahogo de las pruebas y notificaciones respectivas;

XI. Vigilar el cumplimiento de las medidas que dicten el Pleno, el Presidente o la Comisión de Disciplina, en términos de la fracción XXXVIII del artículo 81 de la Ley, para el buen servicio y la disciplina en los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito;

XII. Proponer al Pleno el nombramiento de los Secretarios técnicos y demás personal de apoyo que haya fijado el presupuesto para el adecuado funcionamiento de la secretaría, en términos del artículo 86, penúltimo párrafo, de la Ley;

XIII. Realizar los sorteos periódicos a que se refiere el artículo 100 de la Ley, a fin de designar a los visitadores que deben llevar a cabo las visitas ordinarias de inspección a los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito, o la modificación de los mismos sorteos por causas supervenientes;

XIV. Comunicar sobre el resultado de los sorteos a que se refiere la fracción anterior al Pleno y al titular de la Visitaduría Judicial, para su conocimiento;

XV. Solicitar a la Visitaduría Judicial la práctica de visitas extraordinarias de inspección o la integración de comités de investigación

cuando así lo determine el Pleno o la Comisión de Disciplina, en los términos que dispone el artículo 102 de la Ley, indicando específicamente la irregularidad sobre la que versará la inspección;

XVI. Elaborar el proyecto de dictamen para ser sometido a la consideración de la Comisión de Disciplina, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de las actas que se levanten con motivo de una visita ordinaria o extraordinaria de inspección, con excepción de aquellos casos en que por causa justificada se requiera mayor tiempo para emitirlo; cuando no resulte alguna responsabilidad, dar cuenta únicamente a dicha comisión para que, en caso de que exista irregularidad o deficiencia, sea ésta, a través del Secretario Ejecutivo, quien emita las recomendaciones necesarias al órgano jurisdiccional que corresponda para que se corrija;

XVII. Integrar el expediente de denuncia respectivo y dar cuenta al Presidente con el trámite, en caso de que, del análisis de un acta de visita, el Pleno estime que pueda existir causa de responsabilidad;

XVIII. Certificar las constancias de las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones; y,

XIX. Las demás que determinen el Pleno y la Comisión de Disciplina.

En relación con la rectoría del sistema de servicio civil de Carrera Judicial, cabe hacer cinco apostillas importantes:

I. Si bien los asuntos operativos y técnicos de la Carrera Judicial son gestionados a través de las Comisiones y Secretarías Ejecutivas

indicadas, también lo es que en la gestión, gobierno y administración¹¹³ del estatuto tienen importancia las Comisiones permanentes de Administración, Creación de Nuevos Órganos, y la de Vigilancia, Información y Evaluación; así como las comisiones transitorias de receso, unidas y aquellas que determine el Pleno.

II. De la misma manera, son imprescindibles para el eficaz funcionamiento del sistema, el resto de las Secretarías Ejecutivas y Direcciones Generales.

III. En este sistema, la rectoría que ejerce “el Consejo”¹¹⁴ quedaría incompleto sin la actividad medular de la Carrera Judicial: la profesionalización de la administración de la justicia funcional, responsabilidad del Instituto de la Judicatura en sus tareas de docencia, investigación, difusión académica y en su definitiva intervención en los concursos de oposición y exámenes de aptitud.

IV. Otros órganos que le auxilian en la gestión del sistema son la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

V. Es preciso leer que en la rectoría de la Carrera Judicial federal, intervienen los tres Poderes de la Unión:

a). Del Judicial: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la

¹¹³ “Este rubro cubre funciones muy amplias, que van desde la formulación y ejecución del presupuesto hasta la creación o supresión de órganos judiciales, pasando por la aprobación de normas reglamentarias para el funcionamiento de los mismos”. Tomado de Fix Fierro, Héctor, “Los Consejos de la Judicatura entre Profesión y Organización”, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, México, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pág. 85.

¹¹⁴ Fix Fierro señala que el amplio catálogo de las funciones de administración y gobierno relativas a los tribunales federales inferiores, asignadas al Pleno de la Suprema Corte, que se ejercían a través de la Comisión de Gobierno y Administración del propio Pleno, formada por el presidente y dos ministros cada año (artículo 12 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988), pasaron al Consejo de la Judicatura Federal... En particular, hasta 1987, los tribunales federales y los Circuitos en que se hallaban distribuidos tenían que ser creados expresamente por Ley del Congreso. La reforma constitucional de ese año transfirió esa facultad al Pleno de la Suprema Corte, de donde pasó al mencionado Consejo”; Idem, págs. 85-86. Bien vale la pena consultar: “La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México”, Supra Nota 47, y Cossío Díaz, J. Ramón, “Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,

Nación y tres Consejeros designados de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.

b). Del Legislativo: dos integrantes nombrados por el Senado de la República.

c). Del Ejecutivo: un miembro nombrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal composición del órgano rector de la Carrera Judicial, nos motiva una reflexión: no obstante que existen diversas formas en la integración de los Consejos de la Judicatura o Magistratura¹¹⁵, la representación de los tres Poderes Federales no debe ser entendida precisamente bajo esa acepción (representación por designación); sino como un nombramiento constitucional de un servidor público, cuya función será coadyuvar con sus conocimientos y experiencia profesionales a la mejor administración del sistema, como parte de una institución pluripersonal guiada por los principios del respeto, la cooperación y la colaboración con los órganos depositarios de la administración de la justicia funcional.

México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1992, 173 pp.

¹¹⁵ Consúltese: Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, ob. cit. 329 pp.

3.- LA REGULACIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL POR EL ÓRGANO DE GOBIERNO

El conjunto de disposiciones normativas que regulan la Carrera Judicial Federal, es posible entenderlo en cuatro grandes jerarquías:

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- 2.- La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- 3.- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 4.- El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006; y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la Carrera Judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.¹¹⁶

De los alcances del último eslabón de esas jerarquías, nos ocuparemos a continuación.

Subraya el "Acuerdo de Carrera Judicial", que ésta se integra por las categorías establecidas en el artículo 110 de "la Ley", de las cuales a "el Consejo" le corresponde regular el desarrollo de las siguientes:

¹¹⁶ En este apartado "Acuerdo de Carrera Judicial"

- I. Magistrado de Circuito;
- II. Juez de Distrito;
- III. Secretario de Tribunal de Circuito;
- IV. Secretario de Juzgado de Distrito;
- V. Actuario de Tribunal de Circuito; y
- VI. Actuario de Juzgado de Distrito.

La Comisión de Carrera Judicial está obligada a promover mediante la celebración de convenios con instituciones académicas y judiciales nacionales o extranjeras; convocatorias a congresos y seminarios, con la finalidad de difundir la naturaleza de la función judicial y su optimación; impulsando la creación de centros de práctica judicial; y todas aquellas medidas que puedan contribuir a la formación de servidores públicos profesionales, honestos y de excelencia. El Instituto de la Judicatura Federal¹¹⁷ auxilia para ese efecto en los términos que establezcan el Pleno¹¹⁸ y la Comisión de Carrera Judicial.

Para efectos de la Carrera Judicial, la antigüedad a que se refiere el artículo 105 de “la Ley” corre a partir de la fecha de ingreso a cualesquiera de las categorías previstas en el numeral 110 de dicha ley. Asimismo, se registra como antigüedad para efectos de la Carrera Judicial, el tiempo transcurrido en el ejercicio de los siguientes cargos: Secretario General de

¹¹⁷ En lo sucesivo “el Instituto”.

¹¹⁸ En lo subsecuente nos referimos con esa expresión al Pleno de “el Consejo”.

Acuerdos del Tribunal Electoral; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral; Secretario Instructor del Tribunal Electoral; Secretario Técnico del Consejo y de los órganos auxiliares; Secretario de Estudio y Cuenta de la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación; Secretario Particular de Ministro; Defensor Público y Asesor Jurídico del Instituto Federal de Defensoría Pública; así como el de Secretario Ejecutivo, Director General o aquellos que desempeñen funciones de asesoría jurídica directa para los mandos superiores.

La promoción a que se refiere el artículo 105 de "la Ley" consiste en el ascenso mediante los sistemas de examen de aptitud y concurso de oposición a las categorías establecidas en el artículo 110 de la misma.

El ingreso y promoción a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito se realiza a través de concursos internos de oposición y de oposición libre. La Comisión de Carrera Judicial, con el auxilio de "el Instituto" y de los órganos que el Pleno determine, lleva a cabo los concursos de oposición a que se refiere el artículo 112 de "la Ley", conforme a las bases que para tal efecto se emitan, en las que se señalan los elementos del perfil que deba reunir cada uno de los cargos concursados.

El ingreso y promoción a las categorías señaladas en las fracciones III a VI del artículo 3 del "Acuerdo de Carrera Judicial", se realiza a través de exámenes de aptitud o de los cursos que para tal efecto imparte "el

Instituto”.

Corresponde a “el Pleno” asignar el órgano jurisdiccional en que deberán ejercer sus funciones los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.¹¹⁹ Los dictámenes que emita esa instancia respecto de adscripción o readscripción, contendrán la valoración de todos los criterios a que se refiere el “Acuerdo de Carrera Judicial”.

Para otorgar la primera adscripción a los funcionarios judiciales ascendidos a las categorías de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, mediante el correspondiente concurso de oposición, en los casos en que existan varias plazas vacantes, o bien, cuando sean varios los que aspiren a una misma plaza, “el Consejo” tomará en cuenta los elementos siguientes:

- I. La calificación obtenida en el concurso de oposición;
- II. Los cursos que hayan recibido o impartido en “el Instituto”;
- III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional;
- IV. El desempeño en el Poder Judicial de la Federación; y
- V. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización, acreditados de manera fehaciente.

¹¹⁹ El Pleno de “El Consejo” ha adoptado algunos criterios que consolidan esta parte esencial de la Carrera Judicial, a través de las Reglas Básicas para otorgar cambios de adscripción y primeras adscripciones a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito de 7 de julio de 2010.

“El Consejo”, sólo en casos excepcionales, destinará como primera adscripción a Magistrados de Circuito o a Jueces de Distrito, según corresponda, a un Tribunal Unitario de Circuito o a un Juzgado de Distrito de nueva creación, por el grado de dificultad que implícitamente lleva la entrada en funcionamiento de un órgano jurisdiccional; por la misma razón, sólo en casos excepcionales, se destinará a dos o más Magistrados de primera adscripción para integrar un Tribunal Colegiado de Circuito de nueva creación.

La valoración de los elementos para adscribir a Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, se expresará en puntos dentro de una escala de cero a cien, y se integrará otorgando las equivalencias siguientes:

I. Hasta veinte puntos a la calificación obtenida en el concurso de oposición;

II. Hasta quince puntos a los cursos que se hayan impartido o recibido en “el Instituto”;

III. Hasta cuarenta puntos a la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 25 de el “Acuerdo de Carrera Judicial” o, en su caso, a la experiencia profesional, tratándose de concursos abiertos; y

IV. Hasta veinticinco puntos al grado académico y los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente.

Para obtener una ponderación detallada de los elementos mencionados, su valoración se hará como se establece a continuación:

I. El candidato que haya obtenido la mayor calificación en el concurso de oposición recibirá el puntaje máximo indicado, es decir, veinte puntos. Esa calificación se tomará como base para determinar de forma proporcional el puntaje que corresponda a cada uno de los aspirantes restantes.

II. Los Cursos de "el Instituto" serán valorados de la siguiente manera:

a) Especialidad en Secretaría de Juzgado de Distrito y Tribunal de Circuito: cinco puntos;

b) Curso Básico de Formación y Preparación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación: cuatro puntos;

c) Diplomados: tres puntos;

d) Los cursos de preparación y capacitación para las distintas categorías judiciales, en la modalidad presencial: dos puntos; y

e) Otros cursos especiales, seminarios y paneles: un punto.

Los cursos enumerados en cada uno de los incisos anteriores, aunque se hayan recibido o impartido en más de una ocasión, sólo se contabilizarán una vez, es decir, sólo se podrán obtener, en total, los puntos que en cada inciso se señalan. El Curso de Especialización Judicial que se impartía anteriormente, se equipara a la Especialidad en Secretaría de Juzgado de Distrito y Tribunal de Circuito para efectos de su valoración en este rubro.

III. El candidato que cuente con la mayor antigüedad recibirá el puntaje máximo indicado, es decir, cuarenta puntos. Esa antigüedad se tomará como base para determinar de forma proporcional el puntaje que corresponda a cada uno de los aspirantes restantes.

IV. El grado académico y los cursos de actualización y especialización en el ámbito jurisdiccional, serán valorados de la siguiente manera:

- a) Doctorado: ocho puntos;
- b) Maestría: cinco puntos;
- c) Especialidad: tres puntos;
- d) Diplomado: dos puntos;
- e) Otros cursos: un punto;
- f) Obras publicadas: uno a tres puntos, a juicio del Pleno; y
- g) Docencia en materia jurídica a nivel licenciatura y posgrado: tres puntos.

Los valores otorgados para los supuestos enumerados en cada uno de los incisos anteriores, aunque se cuente con más de uno en cada rubro, sólo se contabilizarán una vez, es decir, sólo se podrán obtener, en total, los puntos que en cada inciso se señalan.

Al puntaje total obtenido por cada aspirante a la plaza concursada se le descontarán puntos cuando, en su caso, de su desempeño en el Poder Judicial de la Federación se advierta la existencia de procedimientos disciplinarios resueltos desfavorablemente y, tratándose de Magistrados de Circuito que hubieran ocupado previamente el cargo de Juez de Distrito, de

resultados no satisfactorios en las visitas de inspección, de conformidad con lo siguiente:

- I. Apercibimiento privado: menos dos puntos;
- II. Apercibimiento público: menos tres puntos;
- III. Amonestación privada: menos cuatro puntos;
- IV. Amonestación pública: menos cinco puntos;
- V. Suspensión: menos ocho puntos; y
- VI. Visitas de inspección: menos un punto. Únicamente serán objeto de valoración las últimas tres visitas de inspección y se descontará el puntaje señalado cuando de su análisis se advierta que no se han acatado las recomendaciones que, en su caso, se hayan formulado.

En los casos de readscripción en órganos especializados, además de tomar en cuenta los elementos previstos en el artículo 120 de “la Ley”, “el Consejo” tomará en consideración la experiencia en la materia en que el servidor público se haya desempeñado, conforme aparezca en el expediente personal que obre en la Dirección General de Recursos Humanos.

También corresponde a “el Consejo” declarar la inamovilidad de los juzgadores federales, en términos del primer párrafo del artículo 97 constitucional, cuando reúnan los siguientes requisitos:

- I. Aprobar su desempeño como juzgadores, mediante evaluación en la que se consideren los elementos a que se refiere el artículo 121 de “la

Ley"; y

II. Tener seis años en el desempeño como juzgador federal, ya sea durante el tiempo en que ejerzan como Juez de Distrito, como Magistrado de Circuito o en ambos.

La garantía de permanencia se reconocerá, según el caso, a través de una resolución de ratificación.

Aspecto esencial en este rubro es la designación de los Actuarios de Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito, para lo que se requiere:

- I. Ser de nacionalidad mexicana;
- II. Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos;
- III. Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente;
- IV. Haber aprobado el examen de aptitud o de categoría superior;
- V. Gozar de buena reputación;
- VI. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; y
- VII. Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

En el caso de la categoría de Secretario de Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito se requiere lo siguiente:

- I. Ser de nacionalidad mexicana;
- II. Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos;

- III. Tener título de licenciado en derecho expedido legalmente;
- IV. Tener experiencia profesional mínima de tres años;
- V. Haber aprobado el examen de aptitud, la Especialidad o el curso correspondiente;
- VI. Gozar de buena reputación;
- VII. No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; y
- VIII. Manifestar bajo protesta de decir verdad no estar inhabilitado para el ejercicio de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

En la Carrera Judicial, la capacitación es permanente. Los cursos son impartidos por “el Instituto”, de conformidad con las disposiciones de su propio reglamento.

Tienen el carácter de cursos regulares los de Especialidad, Curso para Secretarios y Curso para Actuarios, y de cursos especiales, cualesquiera otros distintos a los cursos regulares. “El Instituto” sólo podrá impartir cursos especiales, previa aprobación de la Comisión.

La Especialidad es de tiempo completo y tiene una duración de seis meses. Se impartirá exclusivamente en la sede central de “el Instituto”. El Curso para Secretarios tiene una duración de un año, debiendo los alumnos asistir dos horas diarias. Este curso se impartirá tanto en la sede central, como en las extensiones de “el Instituto”.

Ese órgano auxiliar de “el Consejo” remitirá a Recursos Humanos constancia de los cursos que hayan impartido o recibido los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que sean agregados al expediente personal respectivo, de manera sucesiva y cronológica según la presentación que conste en el sello respectivo.

Aspecto fundamental de las bases de la Carrera Judicial son los exámenes de aptitud¹²⁰ que serán aplicados por “el Instituto”, de conformidad con las disposiciones de su propio reglamento.

La propuesta de examen para el cargo de Secretario o Actuario deberá acompañarse de los documentos que acrediten que el aspirante cumple con los requisitos que establecen “la Ley” y el “Acuerdo de Carrera Judicial” para ser designado en el cargo. De no acreditar el examen, los aspirantes para Secretario y Actuario, podrán inscribirse para sustentar subsecuentes exámenes. En el caso de que una persona reprobara el examen tres veces, no podrá presentar otro, sino un año después de sustentado el último.

4.- LA FORMACIÓN Y EL ACCESO A LA CATEGORÍA DE JUEZ DE DISTRITO

A partir del Acuerdo General 30/2010¹²¹ de “el Pleno”, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de

¹²⁰ “Es la prueba que se hace acerca de la idoneidad, suficiencia, capacidad y disposición de una o más personas interesadas en obtener y ejercer una función judicial determinada por ley”. Guinto López, Jesús Boanerges en Carrera Judicial y Sistema de Oposición en México, -algunas notas-, Artículo inédito.

¹²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2010, y sus reformas el 23 de mayo de 2012.

Distrito, mediante concursos internos de oposición¹²², “el Instituto” es el eje que vincula la formación con la Carrera Judicial.

En el “Acuerdo para Jueces de Distrito” se indica que el perfil del Juez se conforma por una serie de virtudes judiciales y rasgos particulares que lo caracterizan, los cuales se mencionan a continuación:

I. Objetividad: aplicar e interpretar la Ley al resolver los conflictos que se presenten y analizar la comprobación de los hechos contrastados por las partes, para despejar cualquier subjetividad que pueda entorpecer la función del juzgador en agravio de la impartición de justicia; que comprende las actitudes y habilidades: escuchar con atención y apertura a sus compañeros, buscar la aplicación exacta de la norma jurídica y evitar el reconocimiento de la decisión o actuación que realice en ejercicio de sus funciones;

II. Imparcialidad: conducta y disposición abierta del juzgador, prevaleciendo el raciocinio por encima de la apreciación particular de la litis y sometido sólo al imperio de la Ley; que comprende las actitudes: no conceder ventajas o privilegios legales a alguna de las partes, rechazar dádivas, evitar hacer o aceptar invitaciones que lo comprometan y no prejuzgar sobre un asunto;

III. Independencia: seguridad del juzgador respecto de su nombramiento, promoción, retribución y estímulos, los cuales no guardan

¹²² Para este apartado “Acuerdo para Jueces de Distrito”. La primera convocatoria para cursar la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, se aprobó en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo de la

dependencia en ningún sentido, ni relación de jerarquía alguna con los servidores públicos de alguno de los Poderes de la República; que comprende, por lo tanto, actitudes como rechazar recomendaciones, evitar y, en su caso, denunciar actos que tiendan a vulnerar su independencia y abstenerse de intervenir en la decisión de los demás juzgadores;

IV. Profesionalismo: capacidad técnica y formativa al elaborar el razonamiento jurídico, que concluye en la resolución sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional, y actuar considerando siempre la respetabilidad del cargo que se le encomienda; que comprende las habilidades: actualizar los conocimientos relativos a su profesión, estudiar los expedientes y proyectos, fundar y motivar las resoluciones con rapidez y calidad, aceptar sus errores, guardar secreto profesional, no delegar funciones inherentes al cargo, respetar a los homólogos y subalternos, escuchar con atención, además de tratar amable y respetuosamente a las partes del juicio, administrar con eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo, cumplir el horario, así como respetar el de los subalternos; y

V. Excelencia: aptitud de los juzgadores que aspiran a la perfección en el desempeño de las funciones que se le encomiendan; que comprende los atributos: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

Se requiere que aquél que vaya a desempeñarse como Juez, sea alguien justo, atento a la equidad y bien común; que conozca las normas éticas implícitas en la misión de juzgar; con vocación de servicio; con cultura general y que conozca apropiadamente los principios generales del derecho, la jurisprudencia aplicable, la doctrina, la materia del tribunal al que aspira, técnicas de argumentación, razonamiento lógico jurídico, lenguaje oral y escrito, así como capacidad para tomar decisiones concretas en casos determinados.

Los requisitos que para ser Juez de Distrito deben reunirse al momento de la inscripción, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las relativas de “la Ley”, son:

- I. Los que establecen los artículos 108 y 113, párrafo segundo, de “la Ley”;
- II. Antigüedad de cuando menos cinco años en la carrera judicial, en una o más de las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de “la Ley”;
- III. Conocimientos en materia jurídica para aplicar e interpretar la ley, con objetividad, profesionalismo e imparcialidad; y
- IV. Experiencia y preparación en la función jurisdiccional.

El concurso tiene como objetivo garantizar que la selección de Jueces de Distrito se realice mediante un procedimiento transparente y objetivo en el que prevalezcan los conocimientos jurídicos, y la experiencia y preparación en la función de administración de justicia, al cual serán convocadas aquellas personas que, a la fecha de su inscripción, se encuentren en alguna de las categorías previstas en el artículo 110, fracciones III a IX, de "la Ley" y reúnan el perfil señalado en el artículo 2 de el "Acuerdo para Jueces de Distrito"; en el entendido de que para permanecer en el concurso, deberán continuar en funciones en cualquiera de esas categorías durante todas las etapas del mismo.

Previo al concurso y con el propósito de fortalecer la Carrera Judicial y a la vez garantizar que los servidores judiciales interesados en acceder al cargo de Juez de Distrito, cuenten con una mejor preparación que les permita cumplir en el desempeño de la función jurisdiccional con los principios que rigen la Carrera Judicial, "el Instituto" impartirá la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, con la periodicidad y duración que determine en cada caso la Comisión de Carrera Judicial, al que sólo podrán inscribirse los servidores judiciales que cumplan los requisitos para ser Juez de Distrito, establecidos en los artículos 108 y 113, párrafo segundo, de "la Ley", y el perfil señalado en el artículo 2 de el "Acuerdo para Jueces de Distrito".

La Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, previa a la realización de los concursos de oposición, tiene como objetivo esencial dotar a los aspirantes de una mejor preparación, tanto para su participación en el concurso, como para el desempeño del cargo.

Quienes aprueben ese curso y se inscriban a un concurso interno de oposición, deberán presentar la constancia que demuestre su participación y acreditación en la citada Especialidad. El concurso será convocado para la designación de Jueces de Distrito de competencia mixta. Sólo por necesidades del servicio, "el Pleno" o la Comisión de Carrera Judicial, en su caso, podrán establecer que sea para una especialidad determinada. En la convocatoria correspondiente se deberá señalar con claridad esta circunstancia.

Cuando se trate de Concurso para Juez especializado, en el cuestionario a aplicar en la primera etapa, el cincuenta por ciento de las preguntas corresponderá a la materia de la especialización para la que se concursa, y el cincuenta restante a las otras materias; respecto del caso práctico será de la materia de que se trate y podrá versar sobre un juicio de amparo indirecto o un proceso penal federal o juicio civil federal; tratándose del examen oral, el tema a desarrollar deberá centrarse en temas específicos relacionados con la materia a la que corresponda el concurso. Asimismo, podrán incorporarse temas relacionados con tratados e instrumentos internacionales vinculados con derechos humanos.

En cumplimiento de las disposiciones aplicables de “la Ley”, los Concursos internos de oposición constarán de dos etapas que permitan evaluar los conocimientos de los participantes en materia jurídica y su experiencia en la función jurisdiccional, las cuales a continuación se señalan:

1. Primera etapa.
2. Solución de un cuestionario escrito.

Esta etapa tiene por objeto seleccionar a los participantes que acrediten contar con los conocimientos jurídicos necesarios para desempeñar el cargo de Juez. Para ello, los concursantes resolverán un cuestionario escrito, elaborado por “el Instituto” en los términos señalados en el “Acuerdo para Jueces de Distrito”.

Se garantizará el anonimato de los participantes en esta etapa, mediante la asignación individual de un código de barras.

2. Segunda etapa.

2.1 Solución de un caso práctico.

Consistente en la solución de un caso práctico que será el mismo para todos los participantes, mediante el cual se evaluará su capacidad para analizar y resolver problemas jurídicos como los que podrán enfrentar en el ejercicio del cargo, así como sus conocimientos prácticos de la ley, la jurisprudencia, y los tratados e instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos.

2.2 Realización de un examen oral y público.

Consistente en un examen oral y público que se realizará en el lugar señalado en la convocatoria respectiva y será practicado por el jurado designado en términos del artículo 117 de “la Ley”, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros respecto a legislación nacional, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratados internacionales relacionados con derechos humanos, y sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de Juez de Distrito.

Los criterios para la evaluación final de los concursantes, serán los siguientes: hasta 50 puntos la calificación obtenida en el caso práctico; hasta 40 puntos la que se obtenga en el examen oral, y hasta 10 puntos los factores de desempeño judicial, cuya evaluación se entregará en la fecha señalada para aplicar el examen oral.

La celebración de los exámenes que deban realizarse en términos de “la Ley”, de el “Acuerdo para Jueces de Distrito” y de la convocatoria respectiva, será en la fecha, hora y domicilio señalados para tal efecto; en consecuencia, no podrá autorizarse que un examen o evaluación se lleve a cabo en lugar distinto, salvo por causa de fuerza mayor a juicio de “el Pleno” o de la Comisión de Carrera Judicial, en su caso.

En ese marco, las atribuciones de la Comisión de Carrera Judicial son:

- I. Revisar y, en su caso, aprobar el temario que “el Instituto” elabore, conforme al cual se elaborará la base de datos de cuando menos mil preguntas, que comprenderá, entre otros, temas jurídicos relacionados con las materias esenciales para el ejercicio de la función que corresponde al cargo de Juez de Distrito, como son, teoría general del proceso, proceso civil federal, proceso penal federal y juicio de amparo indirecto, así como tratados internacionales relacionados con derechos humanos, en términos de lo que establece el artículo 6 de el “Acuerdo para Jueces de Distrito”;
- II. Proponer a “el Pleno” la integración del Comité del Concurso, en términos del artículo 116 de “la Ley”;
- III. Determinar el calendario para la celebración y desarrollo del Concurso, el cual someterá a consideración de “el Pleno”; aprobado que sea, la Comisión de Carrera Judicial deberá hacerlo del conocimiento de “el Instituto”, así como de los participantes, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en la página web del Consejo, en la de “el Instituto” y en sus Extensiones;
- IV. Elaborar la convocatoria respectiva, que someterá a consideración de “el Pleno”, para su aprobación;
- V. Proponer a “el Pleno” la integración del Jurado encargado de calificar el caso práctico y el examen oral que se aplique a los participantes,

así como de evaluar los factores del desempeño judicial de cada uno, conforme lo establecen los artículos 114, fracción III y 117 de “la Ley”. Asimismo, proponer a los suplentes de los integrantes del Jurado;

- VI. Analizar y, en su caso, aprobar los formatos de evaluación y del dictamen individual del caso práctico, así como los formatos de la boleta de evaluación del examen oral; y
- VII. Establecer criterios para determinar los factores que deben considerarse para su evaluación y calificación.

Son atribuciones del Comité a que se refiere el artículo 116 de la “Ley”, seleccionar los casos prácticos para la realización de la segunda etapa y los temas y subtemas a desarrollar en el examen oral.

Los concursantes que hayan obtenido en la evaluación final de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito una calificación de ochenta y cinco puntos como mínimo, y que se inscriban a un Concurso de Oposición, podrán optar por presentar la primera etapa del mismo relativa a la solución de un cuestionario escrito, o pasar directamente a la segunda etapa, en términos de la regulación contenida en el apartado relativo a la citada especialidad, comprendido en el “Acuerdo para Jueces de Distrito”.

En este segundo supuesto se considerará como calificación de dichos participantes, en la primera etapa, la obtenida en la evaluación final de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, que deberá ser de ochenta y cinco, como mínimo.

Durante la parte final de la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, podrán realizarse estancias en dichos órganos jurisdiccionales, en las que los participantes se desempeñarán en la forma y en los Juzgados que se determinen.

5. PROFESIONALIZACIÓN DE LA CATEGORÍA DE MAGISTRADO DE CIRCUITO

Con la adopción del Acuerdo General 8/2011 de “el Pleno”, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrado de Circuito mediante concursos internos de oposición¹²³, “el Instituto” (Escuela Judicial) se consolida como el centro rector que une la formación con la Carrera Judicial.

El “Acuerdo para Magistrados de Circuito” se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2011, y en él se indica que el perfil del Juez se conforma por una serie de virtudes judiciales y rasgos particulares que lo caracterizan, los cuales se mencionan a continuación:

¹²³ Para este apartado “Acuerdo para Magistrados de Circuito”.

I. Objetividad: aplicar e interpretar la ley al resolver los conflictos que se presenten y analizar la comprobación de los hechos contrastados por las partes, para despejar cualquier subjetividad que pueda entorpecer la función del juzgador en agravio de la impartición de justicia; que comprende las actitudes y habilidades: escuchar con atención y apertura a sus compañeros, buscar la aplicación exacta de la norma jurídica y evitar el reconocimiento de la decisión o actuación que realice en ejercicio de sus funciones;

II. Imparcialidad: conducta y disposición abierta del juzgador, prevaleciendo el raciocinio por encima de la apreciación particular de la litis y sometido sólo al imperio de la ley; que comprende las actitudes: no conceder ventajas o privilegios legales a alguna de las partes, rechazar dádivas, evitar hacer o aceptar invitaciones que lo comprometan y no prejuzgar sobre un asunto;

III. Independencia: seguridad del juzgador respecto de su nombramiento, promoción, retribución y estímulos, los cuales no guardan dependencia en ningún sentido, ni relación de jerarquía alguna con los servidores públicos de alguno de los Poderes de la República; que comprende, por lo tanto, actitudes como rechazar recomendaciones, evitar y, en su caso, denunciar actos que tiendan a vulnerar su independencia y abstenerse de intervenir en la decisión de los demás juzgadores;

IV. Profesionalismo: capacidad técnica y formativa al elaborar el razonamiento jurídico, que concluye en la resolución sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional, y actuar considerando siempre la respetabilidad del cargo que se le encomienda; que comprende las habilidades: actualizar los conocimientos relativos a su profesión, estudiar los expedientes y proyectos, fundar y motivar las resoluciones con rapidez y calidad, aceptar sus errores, guardar secreto profesional, no delegar funciones inherentes al cargo, respetar a los homólogos y subalternos, escuchar con atención, además de tratar amable y respetuosamente a las partes del juicio, administrar con eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo, cumplir el horario, así como respetar el de los subalternos; y

V. Excelencia: aptitud de los juzgadores que aspiran a la perfección en el desempeño de las funciones que se le encomiendan; que comprende los atributos: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

Se requiere que quien vaya a desempeñarse como Magistrado, sea alguien justo, atento a la equidad y bien común; que conozca las normas éticas implícitas en la misión de juzgar; con vocación de servicio; con cultura general y que conozca apropiadamente los principios generales del derecho, la jurisprudencia aplicable, la doctrina, las materias del conocimiento de los

tribunales de Circuito, técnicas de argumentación, razonamiento lógico jurídico, lenguaje oral y escrito, así como capacidad para tomar decisiones concretas en casos determinados.

Los requisitos que para ser Magistrado de Circuito deben reunirse al momento de la inscripción, conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 100 de la Constitución y las relativas de "la Ley", son:

- I. Los que establecen los artículos 106 y 113, párrafo segundo, de "la Ley";
- II. Dos años, al menos, de experiencia en la función de Juez o de Magistrado Electoral, considerados como el profesionalismo necesario y formativo de la Carrera Judicial;
- III. Conocimientos óptimos para aplicar e interpretar la ley, con objetividad, imparcialidad e independencia;
- IV. Preparación y estudios para llevar a cabo la función con excelencia y aplicación en la impartición de justicia; y,
- V. Buen desempeño en las funciones de Juez o de Magistrado Electoral, de acuerdo con los principios que rigen la Carrera Judicial.

El concurso tiene como objetivo garantizar que la selección de Magistrados de Circuito se realice mediante un procedimiento transparente y objetivo en el que prevalezcan los conocimientos jurídicos, y la experiencia y preparación en la función de administración de justicia, al cual serán

convocados Jueces de Distrito y Magistrados Electorales que a la fecha del último día del periodo de inscripción, se encuentren en funciones y reúnan el perfil señalado en el artículo 2 del “Acuerdo para Magistrados de Circuito”.

Previo al concurso y con el propósito de fortalecer la Carrera Judicial y a la vez garantizar que los servidores judiciales interesados en acceder al cargo de Magistrado de Circuito, cuenten con una mejor preparación que les permita cumplir en el desempeño de la función jurisdiccional con los principios que rigen la Carrera Judicial, el Instituto impartirá la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito, con la periodicidad y duración que determine en cada caso la Comisión de Carrera Judicial, al que sólo podrán inscribirse los Jueces de Distrito y Magistrados Electorales que cumplan los requisitos para ser Magistrado de Circuito, establecidos en los artículos 106 y 113, párrafo segundo, de “la Ley”, y el perfil señalado en el artículo 2 del “Acuerdo para Magistrados de Circuito”.

La Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito, previa a la realización de los concursos de oposición, tiene como objetivo esencial dotar a los aspirantes de una mejor preparación, tanto para su participación en el concurso, como para el desempeño del cargo.

Quienes aprueben ese curso y participen en un concurso interno de oposición, deberán presentar al momento de su inscripción, la constancia que demuestre su participación y acreditación en la citada Especialidad.

El concurso será convocado para la designación de Magistrados de Circuito de competencia mixta. Sólo por necesidades del servicio, "el Pleno" o la Comisión de Carrera Judicial, en su caso, podrán determinar que sea para una materia específica. En la convocatoria correspondiente se deberá señalar con claridad esta circunstancia.

Cuando se trate de concurso en una materia especializada, en el cuestionario el cincuenta por ciento de las preguntas corresponderá a la materia para la que se concursa, y el cincuenta restante a materia mixta; respecto del caso práctico, éste versará sobre la técnica del juicio de amparo, del recurso de revisión o de apelación; tratándose del examen oral, el tema a desarrollar deberá centrarse en temas específicos relacionados con la materia a la que corresponda el concurso.

En cumplimiento de las disposiciones aplicables de la Constitución y de la Ley, los concursos internos de oposición constarán de tres etapas que permitan evaluar los conocimientos de los participantes en materia jurídica y su experiencia en la función jurisdiccional, las cuales a continuación se señalan:

La primera etapa del concurso, consiste en resolver un cuestionario escrito cuyo contenido versará sobre materias relacionadas con la función de la plaza para la que se concursa, por medio del cual se evaluarán los

conocimientos jurídicos indispensables para desempeñar el cargo de Magistrado de Circuito. Dicho cuestionario será elaborado por “el Instituto” en los términos señalados en el presente acuerdo.

Se garantizará el anonimato de los participantes mediante la asignación individual de un código de barras. Esta etapa es de selección de aspirantes, por lo que la calificación que se obtenga en el cuestionario escrito no forma parte de la calificación final del concurso.

La segunda etapa consiste en la solución de un caso práctico que será el mismo para todos los participantes, mediante el cual se evaluará su capacidad para analizar y resolver problemas jurídicos como los que podrán enfrentar en el ejercicio del cargo, así como sus conocimientos prácticos de la ley y la jurisprudencia.

La tercera etapa es un examen oral y público que se realizará en el lugar señalado en la convocatoria respectiva y será practicado por el jurado designado en términos del artículo 117 de “la Ley”, mediante las preguntas e interpelaciones que realicen sus miembros sobre toda clase de cuestiones relativas a la función de Magistrado de Circuito.

Dentro de esta etapa, el propio jurado llevará a cabo la evaluación de los factores de desempeño judicial de los participantes, en los términos

señalados en el “Acuerdo para Magistrados de Circuito”. Los parámetros para la evaluación final de los concursantes, serán los siguientes: hasta 50 puntos la calificación obtenida en la segunda etapa; hasta 30 puntos la que se obtenga en la tercera etapa, y hasta 20 puntos los factores de desempeño judicial, cuya evaluación se entregará en la fecha señalada para aplicar el examen oral.

La celebración de los exámenes que deban realizarse en términos de la Ley, de el “Acuerdo para Magistrados de Circuito” y de la convocatoria respectiva, será en la fecha, hora y domicilio señalados para tal efecto; en consecuencia, no podrá autorizarse que un examen o evaluación se lleve a cabo en lugar distinto, salvo por causa de fuerza mayor a juicio de “el Pleno”, o de la Comisión de Carrera Judicial, en su caso.

En ese contexto la Comisión de Carrera Judicial cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Revisar y, en su caso, aprobar la base de datos que “el Instituto” elabore, de cuando menos mil preguntas, que servirá para conformar el temario que comprenderá, entre otros, temas jurídicos relacionados con la técnica del juicio de amparo, en términos de lo que establece el artículo 6 del “Acuerdo para Jueces de Distrito”;

II. Proponer a “el Pleno” la integración del Comité del concurso, en términos del artículo 116 de “la Ley”;

III. Determinar el calendario para la celebración y desarrollo del concurso, el cual someterá a consideración de “el Pleno”, para su aprobación;

IV. Elaborar la convocatoria respectiva, la que contendrá el calendario del concurso, misma que someterá a consideración de “el Pleno”, para su aprobación; aprobada que sea, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la página web de “el Consejo”, en la de “el Instituto” y en sus extensiones;

V. Proponer a “el Pleno” la integración del jurado encargado de calificar el caso práctico y el examen oral que se aplique a los participantes, así como de evaluar los factores de desempeño judicial de cada uno, conforme lo establecen los artículos 114¹²⁴, fracción III y 117 de “la Ley”.

¹²⁴ El 26 de mayo de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción II y se adicionan los párrafos tercero y cuarto del artículo de referencia, para quedar como sigue:

“Artículo 114.- Los concursos de oposición libre e internos de oposición para el ingreso a las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. ...

...

II. Los aspirantes inscritos deberán resolver por escrito un cuestionario cuyo contenido versará sobre materias que se relacionen con la función de la plaza para la que se concursa.

De entre el número total de aspirantes tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa quienes hayan obtenido las más altas calificaciones, asegurando que el número de los seleccionados sea mayor al de las plazas vacantes.

El Consejo de la Judicatura Federal, deberá establecer en la convocatoria respectiva, de manera clara y precisa, los parámetros para definir las más altas calificaciones y el mínimo aprobatorio para esta etapa dentro del concurso de oposición.

Asimismo, proponer a los suplentes de los integrantes del jurado;

VI. Analizar y, en su caso, aprobar los formatos de evaluación y del dictamen individual del caso práctico, y de la boleta individual de evaluación del examen oral que elabore el Instituto; y

VII. Establecer criterios para la calificación de los factores de desempeño judicial.

Son atribuciones del Comité a que se refiere el artículo 116 de “la Ley”, seleccionar los casos prácticos para la realización de la segunda etapa y los temas y subtemas a desarrollar en el examen oral.

Los concursantes que hayan aprobado la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito con un promedio mínimo de ochenta y cinco puntos, y que se inscriban a un concurso de oposición, podrán optar por presentar la primera etapa del concurso relativa a la solución de un cuestionario escrito, o pasar directamente a la segunda etapa del concurso, consistente en la solución de un caso práctico, en términos de la regulación contenida en el apartado relativo a la citada Especialidad, comprendido en el presente acuerdo.

En caso de empate, se resolverá con criterio de acción afirmativa de equidad.

En este segundo supuesto se considerará como calificación de dichos participantes, en la primera etapa, la obtenida en la evaluación final de la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito, que deberá ser de ochenta y cinco, como mínimo.

Los concursantes que se encuentren en esa hipótesis, deberán manifestar en su solicitud de inscripción al concurso, si optan por presentarse a la solución del cuestionario escrito que se aplique en la primera etapa del concurso, en cuyo caso, la calificación que se considerará para efectos de determinar quiénes pasan a la siguiente etapa, será la que obtengan en éste.

CAPITULO V

ELEMENTOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA

1.- ESCUELA JUDICIAL: ELEMENTO DE EXISTENCIA

No tengo la menor duda que el ámbito más importante del sistema de servicio civil de Carrera Judicial federal, es el de la capacitación.

Ya escribimos en nuestro primer capítulo, que Néstor Pedro Sagües, señala que el rótulo de "Escuela Judicial" puede emplearse en sentido amplio o en sentido reducido. En sentido amplio, refiere a una serie de organismos, habitualmente de posgrado, ocupados preferentemente: a) del entrenamiento profesional y la preselección y formación de futuros Jueces o funcionarios judiciales, y b) del perfeccionamiento y actualización de los actuales cuadros de la magistratura o del ministerio público. En sentido reducido, las Escuelas Judiciales pueden abordar solamente alguno de esos objetivos (v. gr., la capacitación previa al cargo, pero no el esfuerzo posterior a haber asumido, o viceversa).

Tal actividad, destinada a profesionalizar¹²⁵ a los actuales y futuros judicantes del Poder Judicial de la Federación, está a cargo de un órgano de "el Consejo": "el Instituto".

¹²⁵ A propósito de la profesionalización, en la Revista Gestión y Política Pública, volumen IV, número 2, del segundo semestre de 1995, aparece un artículo muy interesante acerca de la profesionalización del función pública, denominado "El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización", de María del Carmen Pardo,

“El Instituto” es el órgano auxiliar de “el Consejo” en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

El funcionamiento y atribuciones de “el Instituto” se regirán por las normas que determine “el Consejo” en el reglamento respectivo.¹²⁶

Cuenta actualmente con cuarenta extensiones y seis aulas para apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el párrafo anterior.

Tiene un Comité Académico que preside su Director General y debe estar integrado por cuando menos ocho miembros, designados por “el Consejo”, para ejercer por un período no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica. Actualmente lo integran ocho Magistrados de Circuito, tres Jueces de Distrito y un miembro de la academia, además de su Presidente que es también Magistrado de Circuito.

El Comité Académico tiene como función determinar de manera conjunta con el Director General, los programas de investigación,

Investigadora en el Colegio de México.

¹²⁶ A la fecha, la Escuela Judicial no cuenta con un reglamento propio, elemento normativo al que debe dársele la mayor importancia para el correcto funcionamiento y pleno desarrollo de esa institución.

preparación y capacitación de los alumnos de “el Instituto”, los mecanismos de evaluación y rendimiento, la elaboración de los proyectos de reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición a que se refiere el Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los programas que imparte el Instituto de la Judicatura tienen como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes a:

- I. Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación;
- II. Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;
- III. Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;
- IV. Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias

aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales;

V. Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional;

VI. Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial; y,

VII. Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

Además imparte cursos de preparación para los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la Carrera Judicial.

También cuenta con un área de investigación, la cual tendrá como función primordial la realización de los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

En materia de capacitación, las vertientes son las siguientes:

- 1.- Cursos de posgrado en materia de derechos humanos.
- 2.- Cursos de capacitación continua en materia de derechos humanos.
- 3.- Cursos de posgrado sobre el sistema procesal penal acusatorio.
- 4.- Cursos y talleres sobre el sistema procesal penal acusatorio.

- 5.- Curso para actuarios del Poder Judicial de la Federación, modalidad virtual.
- 6.- Curso Básico de Formación y Preparación de secretarios del Poder Judicial de la Federación.
- 7.- Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito.
- 8.- Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito.
- 9.- Curso de actualización legislativa.
- 10.- Cursos y talleres de capacitación continua.

En complemento, la Escuela Judicial edita la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, así como materiales bibliográficos que sirven de apoyo a las actividades docentes y de investigación de la propia institución.

Finalmente, su soporte organizacional es el siguiente:

Dirección General del Instituto de la Judicatura Federal
Secretaría Particular
Extensiones Regionales
Coordinación Académica
Dirección de Elaboración y Control de Exámenes
Departamento de Elaboración y Control de Exámenes
Subdirección de Planeación y Organización Académica
Subdirección de Administración
Departamento de Apoyo Informático
Secretaría Técnica de Cursos Diversos
Secretaría Técnica de Cursos Regulares, Sede Central
Dirección de Cursos Regulares, Sede Central
Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Capacitación y Evaluación del Desempeño Judicial

Dirección de Tecnologías de Información
Dirección de Producción y Difusión
Secretaría Técnica de Investigación y Publicaciones
Dirección de Expedientes Didácticos
Departamento de Expedientes Didácticos
Dirección de Biblioteca
Departamento de Biblioteca
Secretaría Técnica de Apoyo en la Elaboración de Textos y Material Didáctico
Secretaría Técnica de Apoyo Académico
Secretaría Técnica de Preceptorías y Apoyo Académico de Cursos Regulares en Sede Central
Secretaría Técnica de Proyectos Especiales
Dirección de Organización y Logística de Proyectos Especiales
Subdirección de Organización y Logística de Proyectos Especiales
Departamento de Apoyo Logístico de Proyectos Especiales
Departamento de Análisis y Validación de Documentos
Secretaría Técnica de Informes y Estudios Especiales
Departamento de Informes y Estudios Especiales
Secretaría Técnica de Apoyo a la Dirección General
Departamento de Apoyo a la Dirección General

2.- OPOSICIÓN LIBRE: ELEMENTO DEMOCRATIZADOR

Cuando a propósito de la preparación del abogado, Gustavo R. Velasco (antiguo profesor de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y presidente del Colegio de Abogados de la Barra Mexicana) escribía que “para ser buen funcionario judicial no es preciso estudiar materias diversas de las que aprende el abogado: lo que se necesita es emprender una nueva carrera, no ya académica sino práctica, no un *curriculum studdi* sino un

curriculum vitae, a saber, la Carrera Judicial”;¹²⁷ en realidad definió la preparación que diera el perfil idóneo del servidor público judicial funcional: a) la formación profesional universitaria en la ciencia del derecho¹²⁸ b) la formación especializada inicial y continua en la Escuela Judicial, c) y, el concurso de oposición.

En esta ocasión nos ocuparemos del contenido del último inciso. A principios de la década de los ochenta se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer, nos dice Héctor Fix Fierro, la posibilidad de concursos para la designación de Jueces, posibilidad que se suprimió y nunca se puso en práctica.¹²⁹ Dicha ley decía en su artículo 92, párrafo segundo, en forma textual:

“Las vacantes de Jueces de Distrito serán cubiertas mediante examen de oposición en cada vacante que se presente, en la cual evalúen sus conocimientos y experiencias en la administración de justicia...”

Ahora bien, el artículo 112 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dice: “El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizará a través de concurso interno de oposición y oposición libre.”

¹²⁷ Cfr. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo X, julio-diciembre, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1948, 39-40, pág. 14.

¹²⁸ Véase: “La administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Revista de Administración Pública RAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pág. 42.

¹²⁹ Consúltese: La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres, ob. cit. pág. 466.

Es decir, que la figura en estudio como mecanismo de la Carrera Judicial opera para: a) el ingreso y, b) la promoción,¹³⁰ pero sólo en relación con dos escalafones:

- Juez de Distrito; y
- Magistrado de Circuito.

Lo que significa que de la categoría de Actuario judicial hasta Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, el medio de ingreso y promoción es el examen de aptitud. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Orgánica referida, nos aclara que en tratándose de concursos internos de oposición para la plaza de Magistrado, únicamente podrán participar los Jueces de Distrito y los Magistrados de Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y para los concursos de plaza de Juez de Distrito, quienes se encuentran en las categorías señaladas en las fracciones III a IX del artículo 110 de esa Ley Orgánica, siempre y cuando se cumpla con la premisa de reunir los requisitos que se encuentran establecidos en los artículos 106 y 108 del citado ordenamiento legal, respectivamente.

Y, por cuanto hace a los concursos de oposición libre, la Ley en cuestión dice únicamente lo siguiente:

¹³⁰ "La promoción a que se refiere el artículo 105 de la Ley, consiste en el ascenso mediante los sistemas de examen de aptitud y concurso de oposición a las categorías establecidas en el artículo 110 del mismo ordenamiento". Cfr. "el Acuerdo", Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 1999, primera sección, pág. 63.

a) Que operan en tratándose del acceso y ascenso en las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito (artículo 112);

b) Que las designaciones a dichos cargos que se cubran mediante oposición libre, serán en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 113).

c) Que tanto la oposición libre como la oposición interna se sujetarán al procedimiento del artículo 114, en el que destaca el hecho de que en la convocatoria se deberá especificar si se trata de uno u otro concurso.

Pues bien, nos queda claro quién o quiénes pueden participar en un concurso interno de oposición, pero ¿quién o quiénes lo pueden hacer en la oposición libre?, situación que representa un interesante problema porque la Ley no es precisa en ese aspecto.

De ello nos ocuparemos a continuación.

En la iniciativa presidencial de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de abril de 1995, se dijo:

"... Así, el sistema de concurso de oposición libre garantiza la selección de juzgadores mejor preparados, con independencia en sus decisiones y proporciona una necesaria apertura a fin de posibilitar que se integren destacados abogados del foro o de la academia, evitando la formación de un cuerpo cerrado".

De la iniciativa, podemos deducir que se concibió la fórmula de la libre oposición con un objetivo: democratizar la Carrera Judicial y posibilitar el ingreso de personalidades del foro o de la vida académica.

Sin embargo, la Ley Orgánica nada nos dice en relación con las características de quienes sin pertenecer al escalafón judicial, pretenden acceder al cargo de Juez de Distrito o Magistrado de Circuito.

El dictamen de la Cámara de Senadores, de 25 de abril de 1995, dijo:

"... Con ello se establece atinadamente que los cargos propiamente del juzgador, que son el de Magistrado de Circuito y el de Juez de Distrito, sean en todo caso concursables mediante dos modalidades que resultan de los propios objetivos que tiene el sistema, y que son el de concurso libre y el de concurso interno. En el primero puede participar, como la denominación misma lo evoca, toda persona interesada en acceder a esos cargos, pertenezca o no a la Carrera Judicial; y en el segundo, exclusivamente los miembros de las categorías inferiores que ya pertenecen a la judicatura."

De lo anterior se desprende una conclusión contundente:

En los concursos de oposición libre pueden participar quienes pertenezcan a la Carrera Judicial (artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), así como quienes no pertenecen a la misma.

En el dictamen de la Cámara de Diputados, se apoyó el de la colegisladora, y se dijo:

“... Por la importancia que revisten las funciones inherentes a las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, se prevén para el ingreso y la promoción a ellas, los mecanismos de concurso interno de oposición y oposición libre, en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura, en tanto que para las demás categorías se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud. En el primero de los concursos referidos, sólo pueden participar los miembros de las categorías inferiores que ya pertenecen a la judicatura y en el segundo, podrá hacerlo cualquier persona, pertenezca o no a la Carrera Judicial.”¹³¹

De ese párrafo, podemos advertir con precisión que podrá participar cualquier persona, pertenezca o no a la Carrera Judicial, cuando el Consejo de la Judicatura convoque a oposición libre.

Una interpretación armónica de la iniciativa, de los dictámenes legislativos y del texto vigente de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nos lleva a las siguientes conclusiones:

¹³¹ Cfr. “Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tematizada y concordada”, 2ª edición, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998, compilación, concordancias y notas: Miguel Bonilla López, págs. 22, 90 y 162.

a) La oposición libre es un sistema democrático de concurso, creado como mecanismo excepcional de ingreso y de promoción en la Carrera Judicial.

b) En la oposición libre pueden participar tres calidades de sujetos:

1. Quienes siendo licenciados en Derecho, cumplan con los requisitos legales para ser Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, y formen parte (preferentemente) de la academia o del foro;

2. Quienes sin pertenecer al escalafón judicial, forman parte del Poder Judicial de la Federación (por ejemplo: Secretarios Técnicos de “el Consejo”); y,

3. Quienes pertenecen a la Carrera Judicial (artículo 110 de la Ley Orgánica), incluyendo a los actuarios judicial, limitados legalmente para participar en los concursos internos de oposición para la designación de Jueces de Distrito.

En caso contrario, considerar que la oposición libre es solamente un medio de acceso para profesionales externos, sencillamente sería absurda la existencia de la Carrera Judicial como imperativo de la profesionalización en la impartición de justicia, pues se suprimiría, por ejemplo, la posibilidad de que un Secretario de Tribunal Colegiado o Unitario de Circuito o de un Juzgado de Distrito con siete años de experiencia en el cargo, compita para la categoría, verbigracia, de Magistrado de Circuito, a la que podría aspirar en vía de concurso interno hasta que tenga la calidad de Juez de Distrito o

Magistrado de Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, el considerar que tienen derecho a participar en un concurso libre quienes laboren en el Poder Judicial Federal, y que no pertenecen a la Carrera Judicial, obedece a una razón básica: han elegido la función judicial como proyecto de vida (pienso, por ejemplo, en un Secretario técnico del Consejo de la Judicatura Federal, que haya laborado anteriormente en un órgano jurisdiccional como Actuario o Secretario, y que además haya concluido los estudios formales que imparte el Instituto de la Judicatura, pero que por no estar en funciones en alguna de las categorías de la Carrera Judicial no puede participar en un concurso interno).

Finalmente, considero que en el futuro los concursos de oposición libre deberán operar únicamente para aspirantes externos, y la vinculación Escuela Judicial-acceso a las categorías de la carrera judicial exclusivamente para quienes forman parte de ese servicio civil de carrera, cuya evaluación es constante y la oposición será innecesaria, vigilando en todo momento la idoneidad moral y ética, así como el oficio de impartir justicia.

De esa manera se podrá advertir que “el que no tenga vocación para ese apostolado y no quiera profesar, renuncie a tiempo y no llegue a usar la toga, que ya puesta podría manchar”.¹³²

¹³² Del Río Govea, Manuel, “Implantación de la Carrera Judicial en México”, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37, 38, 39 y 40, página 524, enero-diciembre, México, 1960.

A la fecha, se han efectuado seis Concursos de Oposición Libre para seleccionar Jueces de Distrito y cuatro para Magistrados de Circuito.

3.- ÉTICA JUDICIAL: ELEMENTO DE CONFIANZA SOCIAL Y ORDEN PÚBLICO

En diciembre de 1994, explica el Magistrado César Esquinca Muñoa, “el titular del Ejecutivo sometió a la consideración del Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una iniciativa de reformas con el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila”.¹³³

En el *Diario de Debates* de la *Cámara de Senadores* del 5 de diciembre de 1994, la parte conducente de la Exposición de Motivos especificó que “fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias”.

La ética fue tema central en ese razonamiento, al considerarse que: “La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

¹³³ Esquinca Muñoa, César, “Consejo de la Judicatura experiencia mexicana”, México, Editorial Porrúa, 2010, pág. 32.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes; sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos”.

En lo que concierne al Poder Judicial de la Federación, concluye el también Consejero de la Judicatura Federal, “los ejes centrales de la reforma, según la Exposición de Motivos en cita, fueron: 1o.) la consolidación de la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, a través de una nueva integración y régimen competencial en el que destacan las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; y, 2o.) la administración del Poder por un órgano responsable de velar por la independencia de jueces y magistrados, cuidar que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la Carrera Judicial, y garantizar la autonomía y eficacia de la función judicial.”¹³⁴

La palabra “ética” proviene del vocablo griego “*ethos*”. Originalmente significaba “*morada*”, pero eventualmente evolucionó hasta significar “*carácter*”. La ética es la reflexión filosófica sobre la moral. Si la moral es el conjunto de creencias, preceptos, nociones y principios que guían la acción de un grupo en una situación dada, la ética es el proceso racional que estudia y pone a prueba esa moral o ese *ethos*. Maliandi¹³⁵ la define como la “tematización del *ethos*”. Cortina y Martínez, en cambio, las distinguen con claridad ejemplar al expresar:

“Llamamos “moral” a ese conjunto de principios, normas y valores

¹³⁴ Op. cit. páginas 32 y 33.

que cada generación transmite a la siguiente en la confianza de que se trata de un buen legado de orientaciones sobre el modo de comportarse para llevar una vida buena y justa. Y llamamos "Ética" a esa disciplina filosófica que constituye una reflexión de segundo orden sobre los problemas morales. La pregunta básica de la moral sería entonces "¿qué debemos hacer", mientras que la cuestión central de la Ética sería más bien "¿por qué debemos?", es decir, "¿qué argumentos avalan y sostienen el código moral que estamos aceptando como guía de conducta?".¹³⁶

Se trata, pues, de dos planos de reflexión: uno ligado a la praxis, pues le sirve de orientación directa, y otro que estudia y pone a prueba metódicamente sus fundamentos y, por lo tanto, sirve de orientación *indirecta* de la acción humana, ya que posibilita la elección de un nuevo grupo de principios y valores que conformen una nueva moral. De ahí surge lo que algunos han denominado el efecto indirecto de la ética sobre la acción.

Maliandi¹³⁷ distingue cuatro niveles reflexivos del fenómeno moral: la reflexión moral, la ética normativa, la metaética y la ética descriptiva. La primera es un tipo de acercamiento llano a los problemas de la ética. Es la reflexión que mueve a los grupos humanos a aceptar unas creencias sobre otras y a establecer criterios, que si bien no son metódicos, sirven de guía a sus acciones. Esta reflexión no pasa de ser un análisis no metódico sobre lo

¹³⁵ Maliandi, Ricardo, "Ética: conceptos y problemas", Buenos Aires, Biblos, 2004, pág. 17.

¹³⁶ Cortina Adela y Martínez Emilio, "Ética", Madrid, Akal, 1996, pág. 21.

¹³⁷ Op. cit. pág. 17

bueno y lo malo, motivado, de ordinario, por el enjuiciamiento de transgresiones a la moral.

Debido a ese enjuiciamiento de las transgresiones “la moralidad social espontánea comienza a hacerse reflexiva”¹³⁸. El resultado de esa reflexión prefilosófica suele equipararse a un consejo.

Para algunos, las normas de conducta profesional se insertan en un orden generalmente calificado como intermedio entre la acción concreta y la ética como nivel reflexivo de análisis sobre el obrar correcto. Suelen concebirse como parte de lo que ordinariamente se denomina “*ética aplicada*”. Aun cuando no parece existir unanimidad de criterios en cuanto al carecer de la llamada “*ética aplicada*” y a su lugar en la filosofía, algunos la han definido como el modo en que la reflexión filosófica (ética normativa) sobre el *ethos* se lleva a la praxis. De este modo, la ética aplicada podrá entenderse entonces como una forma de mediación entre la razón y la acción.

En ese contexto se ubican los códigos de conducta o de ética profesional, que son el resultado de un proceso racional que procura establecer normas derivadas de una noción ideal del profesional que pretenden regular. Esa noción ideal parte del reconocimiento de que existe una conducta que es perniciosa para la sociedad y para la propia profesión. Así, si aspiramos a formar buenos profesionales es porque rechazamos a los malos profesionales. Si aspiramos a orientar la vida para formar buenos

¹³⁸ De Zan, Julio, “La ética, los derechos y la justicia”, Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., 2004, pag. 36.

jueces es porque rechazamos a los malos jueces.¹³⁹

Hemos insistido en que la actividad jurisdiccional está legitimada por su dependencia a las leyes. Empero, otros criterios la acompañan, nos referimos a las reglas que definen la posición de tercería del juez respecto a las partes, las características propias de la eventual creación de derecho por parte del juez y en la medida en que su actuación no significa un acto autónomo, mejor aún, depende de un requerimiento externo, manifestado en el acto del juicio.¹⁴⁰

No obstante, la legitimación del juez debe buscarse en la motivación y en la argumentación de su decisión. Lo que el juez pretende, es llegar a una solución justa desde las pautas del Derecho. Por esta razón, tiene la responsabilidad e justificar la forma en la que impone sanciones y resuelve disputas.

Ese es el *leitmotiv*, el motivo fundamental, de la existencia del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación (aprobado por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en agosto de 2004), que preserva el actuar ético del juzgador en su absoluta y plena imparcialidad, que se concibe en su texto como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, provenientes

¹³⁹ Cfr. "Disciplina judicial y ética de los jueces: algunas controversias y propuestas", Steidel Figueroa, Sigfrido. Artículo publicado en Criterio jurídico, volumen 8, número 2, Santiago de Cali, 2008-2, páginas 127-145; consultable en: http://criteriojuridico.puj.edu.co./archivos/06_172_s_steidel_disciplina_judicial_y_etica.pdf

¹⁴⁰ Cfr. Patiño Reyes, Alberto, "La imparcialidad ¿virtud, principio o garantía? El estado de la cuestión". Artículo publicado en Criterio y Conducta, Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, número 7, enero-junio, 2010, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 108-109.

de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

Por tanto, el juzgador: evita conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes, rechaza cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros, no hace ni acepta invitaciones en las que el propio juzgador considera que se verá comprometida su imparcialidad, se abstiene de citar a las partes o personas vinculadas con ellas, fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función, y no emite opinión alguna que implique prejuzgar sobre un asunto.

Todo el actuar ético del juez constituye la piedra angular de su principal ámbito de acción: la independencia judicial; ética en estricto sentido, como análisis político o sociológico o como garantía constitucional, elementos que pertenecen a un aspecto común: lograr el mejor desempeño de los jueces.¹⁴¹

Así lo exigen las primeras ocho normas del *Código Iberoamericano de Ética Judicial*¹⁴²:

Art. 1º.- Las instituciones que, en el marco del Estados constitucional, garantizan la independencia judicial no están dirigidas a situar al juez en

¹⁴¹ Cfr. Ramos Sobarzo, Arturo, "La independencia judicial: perspectivas conjugadas en contextos de consolidación democrática". Artículo publicado en Criterio y Conducta, Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, número 7, enero-junio, 2010, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 137-138.

¹⁴² Aprobado en la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana en junio de 2006. Consultable en la página web: <http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/codigos/int/codigo-iberoamericano-etica.pdf>

una posición de privilegio. Su razón de ser es la de garantizar a los ciudadanos el derecho a ser juzgados con parámetros jurídicos, como forma de evitar la arbitrariedad y de realizar los valores constitucionales y salvaguardar los derechos fundamentales.

Art. 2º.- El juez independiente es aquel que determina desde el derecho vigente la decisión justa, sin dejarse influir real o aparentemente por factores ajenos al Derecho mismo.

Art. 3º.- El juez, con sus actitudes y comportamientos, debe poner de manifiesto que no recibe influencias –directas o indirectas- de ningún otro poder público o privado, bien sea externo o interno al orden judicial.

Art. 4º.- La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política o partidaria.

Art. 5º.- El juez podrá reclamar que se le reconozcan los derechos y se le suministren los medios que posibiliten o faciliten su independencia.

Art. 6º.- El juez tiene el derecho y el deber de denunciar cualquier intento de perturbación de su independencia.

ART. 7º.- Al juez no sólo se le exige éticamente que sea independiente sino también que no interfiera en la independencia de otros colegas.

Art. 8º.- El juez debe ejercer con moderación y prudencia el poder que acompaña al ejercicio de la función jurisdiccional.¹⁴³

¹⁴³ Así las cosas, el problema del juez virtuoso, data de tiempos remotos y representaba un problema difícil de sortear tanto para filósofos como para juristas. Aristóteles, por ejemplo, afirmaba que el "juez es el derecho o la justicia viviente" (dikayon psiche), expresión que nos remite a la relación entre ética y derecho, pues en la medida que el juez pronuncia una sentencia justa, el derecho adquiere sentido; así el juez es quien finalmente hace que el derecho se concrete en la justicia.

Siglos después, Moro, describía la conducta de los jueces en su Utopía, al detallar la vida de los utopianos de la manera siguiente: "(...) no tienen abogados de alto ingenio para defender casos individuales y derechos ajenos. Consideran mejor que cada cual lleve su propia causa y le narre al juez la misma historia que de otro modo le contaría a su abogado (...) el juez podrá aplicar toda su perspicacia para sopesar los hechos del caso y proteger a las mentes sencillas de los embates inescrupulosos de las mentes astutas.

En el terreno de la ética judicial, Atienza propone tres principios rectores: independencia, imparcialidad y motivación. El primero implica que las decisiones de los jueces deben estar basadas exclusivamente en el Derecho. El de imparcialidad –de interés para nuestro trabajo- supone que el juez debe aplicar el Derecho sin sesgo de ningún tipo y deriva de la posición del juez como tercero frente a las partes, ajeno al conflicto. Por su parte, el de motivación, alude a la obligación de fundamentar su decisión.

Para lograr los principios anteriores, aparecen las virtudes que acompañan a los jueces. Son las virtudes cardinales de origen griego. Por ello, Atienza, dice que éstas reciben una cierta modulación en razón de las características propias de la actividad judicial. Así, el principio de independencia exige sobre todo autorrestricción, modestia y valentía; el de imparcialidad, sentido de justicia y honestidad personal; y el de motivación, requiere de prudencia que, en términos aristotélicos, implica una capacidad –tanto intelectual como moral- para aplicar la ley a los casos concretos. Naturalmente, el deber ético del juzgador se verá reflejado al poner en práctica esas virtudes.¹⁴⁴

Con lo anteriormente expuesto, coincide Saldaña al señalar que la conciencia moral del juzgador manifestada en su razonamiento prudencial, ha de estar inmune de cualquier influencia o motivo externo que provenga

Hoy en día, la base de la actividad del jurista es el tribunal. Naturalmente, el juez, es el jurista por antonomasia. A él corresponde, después de un severo examen de las cosas, el dar a cada uno lo suyo. El clímax de su actuación, aparece al momento de dictar sentencia y ahí reside su facultad de discernir lo justo en un caso particular. Véase: Patiño Reyes, ob. cit. nota supra 19, páginas 99-100.

¹⁴⁴ Atienza, Manuel, "Reflexiones sobre Ética Judicial", en Serie Ética Judicial, 17, México, Suprema Corte de Justicia

del proceso mismo. El ejercicio de esta virtud, protegerá al juez de los factores que pudieran llegar a determinar de manera sustancial y definitiva su decisión final. Por esta razón, se ubica a la imparcialidad como una virtud, en medio de la independencia y la objetividad.¹⁴⁵

Por último, valga traer en cita dos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al tratar el tema de la ratificación, elemento esencial del servicio civil de Carrera Judicial:

“RATIFICACION DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE ORDEN PUBLICO.- De lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva una obligación impuesta al Consejo de la Judicatura Federal para que, de manera fundada y motivada, determine legalmente si procede o no ratificar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. En efecto, el hecho de que el poder revisor de la Constitución haya establecido la figura de la ratificación en el mencionado dispositivo constitucional, implica el establecimiento de un dispositivo de orden público que, además, se justifica porque la sociedad está interesada en conocer a ciencia cierta, por conducto del órgano de administración, la actuación ética y profesional de los funcionarios e impedir, en el caso de causas graves probadas que así lo justifiquen, el que continúen en la función jurisdiccional”. Pleno. Tesis LI/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo V, marzo de 1997, primera parte, páginas 254 y 255.

“JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. SU RATIFICACIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 121 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, al examinar el elemento que debe tomar en consideración en el acto de ratificación de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, a que se refiere la fracción I del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

de la Nación, 2008, página 17.

¹⁴⁵ Cit. por. Patiño Reyes, Alberto, ob. cit., página. 102.

la Federación, no se encuentra limitado al análisis del desempeño que haya tenido el funcionario judicial de que se trate en el periodo de seis años para el que fue designado, pues este elemento temporal sólo se requiere como presupuesto para que se dé el acto de ratificación, pero de ninguna manera implica una restricción para examinar, en su caso, el desempeño que haya tenido tal funcionario en la Carrera Judicial, ya que ello es con la finalidad de tener conocimiento cierto de su actuación ética y profesional que permita arribar a la conclusión de saber si continúa con la capacidad de llevar a cabo sus tareas jurisdiccionales bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, a que se refiere el artículo 100, párrafo séptimo, de la Constitución Federal". Pleno. Tesis VIII/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, marzo de 2000, primera parte, página 94.

Finalmente, sería recomendable que en el corto plazo el Consejo de la Judicatura Federal asumiera una política pública de evaluación de la ética de los juzgadores, para lo cual pudieran celebrarse convenios de colaboración con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

4.- SENTENCIA Y GESTIÓN JUDICIAL: ELEMENTO DE EFICIENCIA

La sentencia judicial no se agota como mero formalismo que resuelve un problema jurídico, sus consecuencias deben trascender el expediente para convertirse en verdaderos actos de gobierno de la *polis*, y contribuir con la vida democrática del Estado y el correcto funcionamiento de la sociedad y sus instituciones.

No concebir de esa manera la sentencia judicial, sería tanto como

ceder a la afirmación de que los jueces son simples repetidores de lo que el legislador y el ejecutivo dictan a través de sus disposiciones legales y reglamentarias, y también constituiría la ausencia en la vida política de uno de los tres poderes públicos en los que descansa el Estado moderno.

Pero todavía más: sin una adecuada sentencia judicial no existe gestión pública en la organización del Poder Judicial. El servicio civil de carrera se nutre de diversas políticas públicas que tienen que ver con la capacitación de los jueces, el mapa judicial, la creación de órganos jurisdiccionales, el acceso a la justicia, entre otros aspectos, todos los cuales se engloban en el accionar de la gestión pública judicial, y en ella la sentencia es elemento fundamental.

En efecto, la solución para abatir el rezago judicial, para lograr una impartición de justicia pronta y expedita y para evitar la falsa fórmula de que acceso a la justicia es igual a la creación interminable de órganos jurisdiccionales, situación cuyo remedio también se encuentra en compartir espacios físicos comunes dotados de servicios tecnológicos únicos en variadas materias con la consecuente disminución de los gastos e incremento de la eficiencia; radica en entender que los juzgadores están formados para resolver problemas humanos sin inventar el derecho, argumentando sólidamente, lo que no significa que fundar y argumentar implique hacer sentencias largas y repetitivas, sino atender el problema jurídico resolviéndolo con base en toda la creación del derecho aplicable al caso concreto.

Ahí radica la esencia de este elemento del servicio civil de carrera que concentra su atención en la figura del juzgador y redimensiona sus ámbitos personal, familiar y profesional, desvinculándolo absolutamente de labores administrativas, dotándolo de todos los adelantos tecnológicos, y lo entiende como un intérprete del Derecho que plasma sus resoluciones en actos de gobierno que se traducen en gestión pública judicial.

De lo anterior surge la necesidad de la formulación de una explícita política judicial con el objeto central de que los órganos jurisdiccionales orienten su acción hacia los fines sociales considerados más necesarios y prioritarios.

Una política judicial coherente posibilita una mejor y más eficiente inserción del Poder Judicial en la estructura operativa del Estado, al existir una adecuada percepción de que los problemas jurídicos y de la justicia atañen a la sociedad en su conjunto y que su resolución implica un beneficio colectivo.¹⁴⁶

De manera importante, la propia formación jurídica, marcada por un formalismo agobiante, produce juzgadores no afectos al cambio y a la adopción de nuevas formas de argumentar el derecho. Igualmente, la enseñanza jurídica no se centra en el estudio de la operatoria normal del sistema, sino precisamente en las excepciones dentro de él. Ello hace que

¹⁴⁶ Cfr. "Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, 359 pp.

los problemas sean abordados por los profesionales del foro tratando de abarcar todas las hipótesis que se pueden producir lo que lleva a descuidar, e incluso perjudicar, el tratamiento de los problemas jurídicos más corrientes.

En ese sentido es posible destacar que el carácter de la sentencia judicial como elemento de gestión incide en los siguientes aspectos:

a).- Orgánicos

Al garantizar la mayor eficiencia del sistema judicial en su conjunto y, por otra, la eficiencia, autonomía e independencia interna de los órganos que ejercen jurisdicción.

b).- Procesales

Al garantizar el derecho al debido proceso.

c).- Perfeccionamiento judicial

Al desarrollar y profundizar el papel social de los juzgadores.

d).- Acceso al sistema judicial

Al hacer más simple y entendible el lenguaje que se utiliza en el medio jurídico.

e).- Administración del Poder Judicial

Al incidir directamente en la toma de las decisiones sobre los planes

y programas del sector, dando prioridad al efecto multiplicador que ellos pueden generar para promover cambios sucesivos y de mayor profundidad.

Desde el punto de vista de la gestión, en el ámbito judicial no es simple demarcar con toda nitidez el espacio propio de lo jurisdiccional y diferenciarlo de lo administrativo. La actividad jurisdiccional tiene que ver con la decisión del asunto debatido. Es obvio que comparten esta calidad todas aquellas actuaciones o trámites que permiten en términos sustanciales llegar a una decisión: el dictado de la sentencia.

En esta perspectiva, la función administrativa estaría reservada a la organización y formas que se establecen para producir dichas actuaciones y decisiones, como asimismo al manejo de los recursos que permiten su funcionamiento. Sin embargo, la organización de esos trámites es muchas veces fundamental para la existencia de un debido proceso, dejando por ello de ser un elemento puramente accidental al sistema y siendo regulado por los legisladores al establecer los procedimientos judiciales.

Es decir, herramientas fundamentales para la organización administrativa del sistema, no están en manos de él, le son impuestas desde afuera, debiendo éste necesariamente adscribirse al marco que se le impone. Es más, en muchos de nuestros ordenamientos jurídicos no existe posibilidad alguna de regular el flujo de demanda al servicio, debiendo éste estar disponible para todos, en todo momento y en forma indeterminada.

Por estas razones, el tema de la gestión judicial es un problema complejo, sobre todo en los sistemas de derecho en nuestro continente donde está mucho más presente la imagen del órgano jurisdiccional que la del juez considerado aisladamente.

Pero aun en ese plano, los modernos conceptos de gestión no deberían estar ausentes de su organización. Ello se vincula a una concepción de la justicia que no se entiende exclusivamente como la encarnación de valores y fines trascendentes, sino, específicamente, como una función pública que se le debe a las personas que acuden a los juzgados y tribunales para que se les resuelva pronta y eficazmente sus problemas.

Una visión transpersonalizada de la justicia, que olvida las necesidades para las que se establece, es una segura fuente de injusticias. Por ello, las opiniones de todos los actores o usuarios y no solamente las de los jueces deben integrarse en las soluciones.

Con mucha mayor razón, deben emplearse tales criterios para la organización del aparato administrativo en aquellas materias que siempre han quedado entregadas a las decisiones que adopte el propio sistema judicial. Este espacio está constituido por aquellas materias que el legislador directamente asigna a los órganos jurisdiccionales y también por aquéllas sobre las cuales no ha habido pronunciamientos legislativos y que, por lo

mismo, quedan entregadas a las propias decisiones de los operadores del sistema. Este último espacio es, sin duda, el más significativo, el que incide más directamente en la velocidad de los procesos, en el trato a los usuarios y en el éxito o fracaso de sus expectativas, esperando una sentencia pronta y expedita.

En definitiva, los esfuerzos deberían concentrarse en el incremento del tiempo que el juzgador dedica a las funciones jurisdiccionales, ya que él es el capital más valioso y escaso del sistema judicial. La posibilidad de desvincular lo más posible a éste de las tareas administrativas es una necesidad urgente, debido a que la experiencia indica que estas funciones, y no la resolución de litigios, son las que ocupan en mayor medida la jornada de los titulares de órganos jurisdiccionales, en suma: el juez está para dictar sentencias que resuelvan problemas jurídicos concretos y no para administrar la sede del juzgado o tribunal, gestiona desde el dictado de la sentencia que es un acto de gobierno concreto, la administración debe ser encargada a otros servidores públicos como podría ser un secretario cuya tarea específica sea precisamente esa.

Es indispensable tener presente que siempre una estrategia para mejorar las eficiencias administrativas del Poder Judicial debería considerar los cambios en las materias sustanciales pertinentes. Las soluciones puramente administrativas conllevan una falsa imagen de modernidad, retrasando los cambios profundos que requiere el sistema.

El mejoramiento de la gestión judicial no debería entenderse sólo como hacer más y mejor lo mismo. Se requieren también innovaciones que permitan soluciones diversas a las convencionales. En ese sentido, afrontar los retrasos en los procesos sólo a través de la creación de más tribunales, se ha comprobado que no soluciona los problemas de congestión. Es seguramente más útil dedicar esfuerzos al análisis de las disparidades de rendimiento entre los distintos juzgados y aprovechar las experiencias de los más exitosos, o sea: la fórmula de acceso a la justicia no es más tribunales sino más juzgadores eficientes, gestores de sentencias simples, directas, concretas, con interpretación de lo que deba ser interpretado y con aplicación racional del Derecho.

En ese esfuerzo, es necesario considerar atentamente el sentido y uso de la tecnología moderna, para evitar de una vez por todas el uso desmedido de papel, incentivar la aplicación virtual del Derecho, las videoconferencias, el internet, la digitalización y los juicios en línea, entre otros instrumentos que el avance de la ciencia y la tecnología nos proporcionan, que ayudan indiscutiblemente en la toma de decisiones y solución de los problemas jurídicos cotidianos.

Por ello, se hace necesaria la existencia dentro del Poder Judicial en su conjunto de una instancia que concentre las decisiones globales que atañen a esos asuntos y que sea capaz de implementar las políticas diseñadas. Su establecimiento debe ser funcional a la racionalización de los recursos del Poder Judicial integral y posibilitar la liberación de tareas

administrativas a todos los juzgadores, cuya denominación podría ser Oficina de Gestión Pública del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales objetivos sean:

- Planificar la gestión de todos los componentes de la administración de los órganos jurisdiccionales, en el corto, mediano y largo plazo.
- Realizar o contratar estudios e investigaciones empíricas relativas al quehacer del Poder Judicial.
- Elaborar el presupuesto del sector. Esta función comprende las de: recabar la información pertinente de todos los componentes, discriminar prioridades y hacer la presentación a las autoridades decisorias.
- Participar en la administración de los recursos asignados al Poder Judicial. Desarrollar programas de gestión financiera y determinar qué aspectos son susceptibles de descentralizarse.
- Coadyuvar en el control del gasto. El establecimiento de controles debe incluir sistemas adecuados de contabilidad e información, pautas para el manejo de los fondos de los registros de los tribunales, inversiones, desembolsos, políticas y pautas bien definidas para el cobro, información y uso de multas que devengan intereses y otros ingresos.

- Desarrollar requisitos logísticos y procedimientos de adquisiciones sobre una base centralizada y descentralizada, según lo dicte la eficiencia y economía con el fin de lograr para los órganos jurisdiccionales un apoyo administrativo y operacional apropiado, logrando con ello una política pública inmobiliaria de largo alcance.
- Establecer sistemas de administración del personal subalterno, que contemplen: determinación de plantas, especificaciones de funciones para los distintos cargos y calificaciones de quienes los ejercerán, sistemas de responsabilidades en el trabajo, niveles de salarios, procedimientos para la contratación, evaluación de rendimiento, mecanismos de promoción y procedimientos disciplinarios, mantención de hojas de vida y adopción de decisiones relativas a la carrera funcionaria.
- Desarrollar pautas de versatilidad para los espacios físicos y facilidades de todas las necesidades de los tribunales que incluyan inspecciones, mantenimiento, reparaciones y estándares de construcción e implementación sobre una base descentralizadas donde sea posible.
- Implantar sistemas estadísticos generales y uniformes para todos los juzgados y tribunales y controlar la fidelidad de la información.
- Estructurar sistemas informáticos para todo el Poder Judicial. Desarrollar mecanismos de información jurídica, a través de la

creación de bibliotecas o bancos de datos. Conectar al servicio con bancos de datos de otras instituciones públicas o privadas. Incorporar todos los adelantos tecnológicos al quehacer del Poder Judicial.

- Desarrollar, divulgar y revisar constantemente manuales operacionales y administrativos, y formularios.
- Elaborar estándares para la toma de las decisiones más importantes relativas a la función pública de impartir justicia.
- Prestar asistencia técnica en materias de administración a los diversos tribunales que integran el servicio.
- Coordinar los diversos esfuerzos de modernización para el sector, negociar el financiamiento de proyectos específicos.

La optimización de los esfuerzos de gestión no debe limitarse a los problemas de gestión global del Poder Judicial. Es necesario que alcance también a la administración particular de cada uno de los órganos jurisdiccionales que lo integran.

Igualmente, la revisión de las prácticas aplicadas en cada uno de los juzgados y tribunales, la estandarización de las mismas siguiendo el patrón de las más exitosas, el análisis de los procedimientos judiciales de modo de aprovechar de ellos los mecanismos que permiten acelerar el flujo de las causas y el correspondiente dictado de las sentencias, son otras posibilidades para intervenir en la mejora del rendimiento de los tribunales

individualmente considerados.¹⁴⁷

En todo ese contexto, en toda esa marea de inquietudes conviene preguntarse con la Ministra Elizabeth Odio Benito (Ministra de Justicia de Costa Rica en 1993) ¿Cómo hablar, empero, de un papel político del Poder Judicial que se manifiesta socialmente en una pérdida de la importancia de la administración de justicia? El Poder Judicial, los poderes judiciales de todos nuestros países deben reconsiderar muy seriamente toda la relación que tienen con la dimensión política de su función.

Repito, los juzgadores deben entender que: dictar una sentencia es un acto de gobierno de la *polis*, no es un mero formalismo; no es un mero procedimiento administrativo y eso es muy importante que el juez lo tenga siempre presente. El desprestigio se achaca fundamentalmente a la forma de prestar la función pública de impartir justicia, a la imposibilidad real de un acceso a la justicia o a lo extraño e incomprensible que resulte el sistema judicial para el ciudadano común y corriente. Este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta, no sólo por los funcionarios judiciales, sino también por todos quienes estamos involucrados en la judicatura.

La función política del poder jurisdiccional lo obliga también a ser eficiente y, para ello, debe reformar su accionar mediante nuevas técnicas de gestión y tecnologías. Su accionar cotidiano, no sólo lo administrativo sino también lo propiamente jurisdiccional, debe ser regido por la

¹⁴⁷ Cfr. ob. cit. supra nota 27, páginas 17-33 que dan cuenta de las opiniones expuestas por Iván Lavados Montes y Juan Enrique Vargas Viancos durante el Seminario Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe, desarrollado los días 4,5 y 6 de febrero de 1993, en San José de Costa Rica.

planificación y la programación, instrumentos necesarios para una racionalización del uso de los recursos financieros y humanos.

5.- LEY GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DEL ESTADO MEXICANO: ELEMENTO INTEGRADOR

No tengo duda al afirmar que un Estado justifica su existencia en la medida en que cumple los objetivos para los que fue creado, en tanto garante de las funciones públicas esenciales que le dan sentido a la vida estatal y rumbo a la sociedad, elemento fundamental de su composición primigenia.

En ese sentido, Jorge Fernández Ruiz considera que “es dable entender como funciones las actividades atribuidas a los órganos; diversos autores coinciden en considerar a las funciones como medios o formas de realización: de los fines, en la versión de Serra Rojas; de las atribuciones, en la tesis de Fraga; de los cometidos en el esquema de Sayagués Laso.”¹⁴⁸

Tampoco existe duda en que los servidores públicos profesionalizados, reclutados bajo el principio rector del “merito”, cumplen a cabalidad las funciones y responsabilidades que tienen encomendadas, logrando de esa manera justificar la existencia de las entidades públicas.

¹⁴⁸ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho Administrativo (servicios público)”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 1995, pág. 76.

Esa misión adquiere una trascendencia definitiva cuando los cometidos tienen como plataforma institucional una función pública ligada a la vida misma del Estado, funciones que por su propia naturaleza amplían, fortalecen y definen el presente y el futuro del *leviatán*, me refiero a las actividades judiciales, legislativas y ejecutivas, que hoy por hoy siguen siendo soporte de su organización y funcionamiento, o para decir con Hobbes, son el pilar de su materia, forma y poder político, elemento éste último que podemos definir siguiendo las enseñanzas de Fernández Ruiz:

“Por nuestra parte, creemos que el poder político se puede definir como la capacidad de sus depositarios -léase los gobernantes del Estado-, de imponer a sus destinatarios -la población asentada en el territorio estatal- un comportamiento determinado a través del ejercicio de las funciones públicas y respaldado, en última instancia, por la coacción.

En el poder político podemos advertir que, como en los otros tipos de poder, son menos los que mandan que los que obedecen, o dicho de otro modo: una reducida élite gobernante impone su voluntad al inmenso universo de los gobernados. La mayor legitimación del poder político se alcanza cuando la obediencia se logra de manera espontánea, sin coacción ni manipulación.”¹⁴⁹

¹⁴⁹ Fernández Ruiz, Jorge “Poder Legislativo”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 78.

Esas funciones precisan de funcionarios públicos (concepto ampliamente definido en el “Diccionario de Derecho Administrativo” coordinado por Jorge Fernández Ruiz)¹⁵⁰ seleccionados con base en sus

¹⁵⁰ “FUNCIONARIOS PÚBLICOS. I. (Funcionario, de función, del latín *functio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones). Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan. A los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental, se les denomina funcionarios públicos. Con dicho término se identifica el rango y capacidad de decisión en alguna función específica en nombre del Estado. Empero, en la legislación mexicana, para efectos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se eliminó ese término para aludir de forma genérica, es decir, incluyendo a toda la burocracia, con el de servidores públicos con motivo de la reforma administrativa de 1982, de tal forma que se excluyó este término en los contenidos de algunos artículos constitucionales y de la legislación administrativa. En el campo de la ciencia jurídica existen definiciones más explícitas del funcionario público. Así, para Gabino Fraga, es el que presta servicios al Estado, a través del órgano de competencia del que es el titular y, además, lo representa así frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. Para Bielsa, es aquel que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto del Ejecutivo o por elección, de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas, en una especie de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público y a una actividad jurídica o social. Estos conceptos se basan en un criterio orgánico, de jerarquía y potestad pública, que es esencia del carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados que prestan sus servicios al Estado. En nuestro orden jurídico existen algunos elementos esenciales de tales connotaciones, pues el acceso al cargo por elección no otorga necesariamente el carácter de funcionario público, excepto el cargo de presidente de la República. En síntesis, los funcionarios públicos, en su carácter de servidores públicos, mandos superiores y medios, son designados conforme a los procedimientos que rigen el acto de nombramiento, en la estructura orgánica en que se apoya el titular del Ejecutivo federal, para asumir funciones de representatividad, iniciativa y decisión, y ejecutar órdenes de la superioridad. II. Actualmente, las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos en algunas naciones europeas se llevan a cabo bajo las siguientes características: En Alemania, la relación se deriva, más que de un contrato público, de un acto de adhesión a un derecho preexistente; es decir, la función pública se ejerce bajo las condiciones previstas por el Estado. Sin embargo, existen condiciones generales para su desempeño, aplicables a todos los empleados, y condiciones especiales según la categoría y tipo específico de trabajo que va a desarrollarse por el funcionario público. Además, en diversos cargos públicos existe la posibilidad de que el ciudadano sea electo para ocupar un cargo público, pero sin menoscabar el servicio civil y la experiencia adquirida. El funcionario deberá desempeñar su trabajo con profesionalismo, desinterés e imparcialidad; su actividad política no deberá interferir en su desempeño; ha de guardar absoluta discreción en aquellos asuntos de su competencia; su actuación como funcionario habrá de realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y no podrá aceptar recompensas salvo la remuneración que le sea asignada por el poder público. Por su parte, en Inglaterra, aproximadamente el 2.7% de la población económicamente activa se dedica al servicio civil. El funcionario público es resultado de un sistema riguroso de selección por oposición. Las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores no son reguladas por un estatuto o reglamento expedido especialmente para ello; la práctica y la costumbre generan las disposiciones que deben aplicarse, con base en la utilidad y los principios que deben seguir la función pública como una actividad honorable y que reporta prestigio social. En la legislación italiana, la relación laboral distingue entre los oficios públicos principales, que representan la voluntad del órgano para el que se trabaja, y oficios públicos auxiliares limitados a tareas de mero trámite o preparatorias a la toma de decisiones...” Cfr. Fernández Ruiz, Jorge (Coordinador), “Diccionario de Derecho Administrativo”, Voz: “Funcionarios Públicos”, Hernández Espíndola, Olga y

capacidades profesionales, en la fehaciente demostración de su experiencia, en sus cualidades éticas, en su constante actualización técnica, en su vocación por el servicio público y, principalmente, en la evaluación permanente de su trabajo.

Por ello, coincido con Fernández Ruiz en la necesidad de normar desde la esfera legislativa todo el servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el ámbito federal, conjuntando los esfuerzos institucionales y los avances que en ese tema se tienen hasta la fecha en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos en los que ha permeado históricamente la vinculación de la profesionalización y el acceso a los cargos públicos.

Convendría entonces, para iniciar esa gran empresa, establecer cuatro líneas de acción básicas:

- a) Conformar un grupo de trabajo integrado por representantes de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, de cada órgano constitucionalmente autónomo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Tribunales Agrarios, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Federal Electoral)¹⁵¹, con el objeto de elaborar las bases de una nueva legislación en materia de servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el

Quiróz Acosta, Enrique, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2003, págs. 154-155.

¹⁵¹ Publicación de tal carácter en el Diario Oficial de la Federación de: 13 de septiembre de 1999, 20 de agosto de 1993, 6 de enero de 1992, 7 de abril de 2006 y 22 de agosto de 1996, en su orden.

ámbito federal, y sensibilizar a los legisladores de su trascendencia en beneficio de todos los gobernados.

- b) Tomar como modelo institucional el servicio civil de Carrera Judicial, que ha servido para el mejor ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la aplicación estricta del Derecho, atribución estatal esencial.¹⁵²
- c) Seguir como modelo de técnica legislativa la Ley del Servicio Profesional de Carrera¹⁵³ en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 (su última reforma data del 9 de enero de 2006), cuya estructura normativa es la siguiente, sin menoscabo de los contenidos legislativos del Estatuto del Servicio Profesional Agrario (DOF del 14 de septiembre de 1994); del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (DOF del 11 de agosto de 2006); del Estatuto del Servicio

¹⁵² "En el ámbito jurídico-político, se entiende por atribución estatal lo que al Estado le corresponde hacer, por lo que se puede considerar como el contenido de la actividad del Estado. Aun cuando es frecuente usar de manera indistinta las expresiones atribuciones estatales y funciones estatales, diversos autores las distinguen. En opinión de Fraga, "las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones" en cambio, para Villegas Basavilbaso es justo lo contrario, porque según él: "las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones". Algunos autores encabezados por Roger Bonnard, proponen la idea de atribución como base del derecho administrativo. Según el renombrado profesor francés: Las atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. Ellas constituyen los objetos de su actividad. Esta noción (le atribución corresponde sensiblemente a la de profesión para los individuos. Cuando se dice que el Estado es industrial, comerciante, profesor, se indica en esa forma la atribución realizada por el Estado." Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo", México, Editorial McGraw-Hill, 1997, pag. 74.

¹⁵³ "El tema de las relaciones entre el Estado y sus servidores gira ante todo alrededor de la misma inquietud que fundamenta todo el derecho administrativo: determinar si esa relación, por ser el Estado una de las partes, está sometida a unas normas y principios especiales, o si, por el contrario, está sometida al mismo régimen aplicable a las relaciones entre simples particulares. En el primer caso, esa relación estará sometida al derecho administrativo, mientras que, en el segundo, será un problema de derecho laboral común." Rodríguez Rodríguez, Libardo, "Derecho Administrativo Colombiano", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2004, pag. 182.

Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (DOF del 8 de mayo de 2009); del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (DOF del 15 de enero de 2010); del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (DOF del 22 de julio de 2003); del Estatuto del Servicio Profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (DOF del 24 de junio de 2009); de la Ley Federal de Defensoría Pública (DOF del 28 de mayo de 1998) y de sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (DOF del 28 de noviembre de 1998, hasta antes de las reformas publicadas en el DOF el 16 de marzo de 2011 que desnaturalizaron el servicio civil de carrera en esa noble institución).

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único
De la naturaleza y objeto de la Ley

TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo Primero

De los Derechos

Capítulo Segundo
De las Obligaciones

TÍTULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA

Capítulo Primero
Consideraciones Preliminares

Capítulo Segundo
De la Estructura Funcional

Sección Primera
Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos
Sección Segunda
Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Capítulo Tercero
Del Subsistema de Ingreso

Capítulo Cuarto
Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Capítulo Quinto
Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Capítulo Sexto
Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Capítulo Séptimo
Del Subsistema de Separación

Capítulo Octavo
Del Subsistema de Control y Evaluación

Capítulo Noveno

De la estructura orgánica del Sistema

Sección Primera

De la Secretaría

Sección Segunda

Del Consejo Consultivo

Sección Tercera

De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

TÍTULO CUARTO

Capítulo Primero

Del Recurso de Revocación

Capítulo Segundo

De las Competencias

TRANSITORIOS

- d) Valorar, cuando menos, dos condiciones para su implantación:

Primera.- El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público:

—*Legalidad*, entendida como la obligación del servidor público de actuar siempre y ante cualquier circunstancia, con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes,

reglamentos y normatividad, aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.

—*Honradez*, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.

—*Vocación de servicio*, que se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.

—*Eficiencia y eficacia*, que se entienden como la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir programas y proporcionar un servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.

—*Imparcialidad*, la cual implica que la orientación que el servidor público dé a los asuntos de su responsabilidad, y a las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores, deberá mantenerse alejada de intereses de grupos o de tipo personal, que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero.

—*Lealtad*, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.

Segunda.- La concepción del servicio profesional de carrera como un

sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación:

Se concibe al servicio civil de carrera como un sistema, cuyo objetivo será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la misión del Estado.

Ese sistema se articula en ocho subsistemas que comprenden desde la fase inicial, previa incluso al ingreso de cada servidor público, hasta su retiro mismo del servicio público, a saber:

Los subsistemas propuestos son los siguientes:

- Subsistema de planeación de los recursos humanos;*
- Subsistema de ingreso al servicio profesional de carrera;*
- Subsistema del plan de carrera;*
- Subsistema de profesionalización y desarrollo en el servicio de carrera;*
- Subsistema de evaluación del desempeño;*
- Subsistema de remuneraciones;*
- Subsistema de separación del servicio profesional de carrera; y,*

—Subsistema de control y evaluación del servicio profesional de carrera;

Para la implantación de estos subsistemas es necesario desarrollar una serie de acciones de carácter técnico, que permitan iniciar la operación del servicio civil de carrera, por ejemplo:

- Regularización de plazas funcionales;*
- Determinación de las estructuras ocupacionales;*
- Elaboración de perfiles de puestos; y,*
- Reestructuración del catálogo general de puestos;*

En la última de esas acciones debe correlacionarse cada uno de los puestos con su nivel jerárquico y salarial, de manera diferenciada, acorde a su puntaje de evaluación, veamos:

- Diseño de las trayectorias de ascenso (o carreras);*
- Reestructuración del tabulador de sueldos;*
- Diseño de exámenes de conocimientos y psicométricos;*
- Definición de los procedimientos de: reclutamiento, selección, ingreso por concurso y promoción por oposición;*
- Reorientación de la capacitación hacia la profesionalización y el desarrollo;*
- Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado;*

—*Conformación del fondo de retiro y de sus condiciones de operación;*

Es importante resaltar que a todo este conjunto de principios y valores, subsistemas y acciones se les deberá dar un sustento legal para evitar que sean meros instrumentos administrativos opcionales, y se conviertan con dicho rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias en materia de recursos humanos.¹⁵⁴

Lograrlo, es igual a haber adoptado una política pública, teoría y práctica impostergables,¹⁵⁵ un esfuerzo intelectual para que, de forma multidisciplinaria, se puedan entender y recomendar procesos de toma de decisiones y acción para el Estado Mexicano con base en necesidades que deberían surgir, en principio, del pueblo o ciudadanos sobre quienes recae la acción gubernamental.

Creemos, dice Alejandro Buendía Vázquez, “indispensable establecer que las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, es decir, de las acciones que emanan de su criterio, de la racionalidad que se deriva de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad

¹⁵⁴ Cfr. Guerrero, Omar, “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. Análisis y comentarios”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, págs. 120- 128.

¹⁵⁵ Al respecto véase una tesis de maestría cuyo título es “La elaboración de políticas públicas en la administración procesal federal”, que sustentó Juan Carlos Gómez Martínez en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en 1996.

social, entendida como aquella que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades de la sociedad”.¹⁵⁶

La adopción de un nuevo ordenamiento regulador del servicio civil de carrera en el Estado Mexicano equivale al establecimiento de una política pública federal que tendrá resultados óptimos para el servidor público, en sus entornos personal, profesional, laboral y familiar; para los ciudadanos al contar con un Estado eficiente, profesionalizado, capaz de responder, hasta éticamente, en su actuar cotidiano a través de sus administradores, jueces, legisladores y demás servidores públicos de los órganos creados desde la Norma Suprema con el carácter de autónomos; y, para bien del propio Estado cuyos gobernantes sabrán que las funciones públicas están en manos profesionales y que el accionar de los poderes públicos tienen buena sede, excelentes operadores y mejor destino.

De esta manera, lograremos cumplir a cabalidad los fines del Estado, entidad que entendemos a la manera de Jorge Fernández Ruiz “como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras

¹⁵⁶ Cfr. el artículo “Políticas públicas, enfoques y perspectivas”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 35, julio-septiembre, México, 1997.

de sus partes.”¹⁵⁷

CONCLUSIONES

PRIMERA

Hoy más que nunca el Estado de Derecho tiene una carga normativa, política y social de gran trascendencia en el ejercicio del poder público, concebido como la capacidad de sus depositarios -los gobernantes del Estado-, de imponer a sus destinatarios -la población asentada en su territorio- un comportamiento determinado a través del ejercicio de las funciones públicas y respaldado, en última instancia, por la coacción, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder estatal.

Ello es así, porque el Estado sometido al imperio jurídico considera su propia existencia ligada a las funciones públicas que constitucionalmente tiene encomendadas, actividades esenciales, mínimas, fundadas en la noción de la soberanía, de donde deriva su indelegabilidad, y cuya realización debe satisfacer necesidades de naturaleza pública, idea que ha permeado al mundo moderno y contemporáneo.

¹⁵⁷ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo del Distrito Federal”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2009, pág. 6.

En ese sentido, la doctrina jurídica ha difundido que las funciones legislativa y jurisdiccional se diferencian de la administrativa, principalmente porque las dos primeras tienen como finalidad la creación y protección del derecho, en tanto que la última tiene por objeto realizar los fines de conservación del Estado.

En nuestra tradición jurídica, nos sumamos a la propuesta de que las funciones públicas son actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, de la administración de justicia, del órgano legislativo, de los entes públicos, distintas pero estrechamente vinculadas a las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares de los particulares.

Por ello, es fundamental ubicar el concepto de función pública en el plano actual y a luz de las nuevas responsabilidades del Estado, de la justificación del Estado ampliado en el que no solamente se satisfacen necesidades generales de manera uniforme y continua a través de las funciones administrativa y legislativa, sino que la permanente legitimación del Estado exige, además, ejercer la atribución jurisdiccional materializada objetivamente en un número indiscriminado de personas.

De ahí que la administración de justicia debe ser concebida como una función pública esencial del Estado que se traduce en actividades técnicas

concretas en beneficio de la sociedad, por lo que abandonamos el criterio que circunscribía la noción de función pública al Poder Ejecutivo, a la administración pública, puesto que también las decisiones jurisdiccionales, las sentencias de los jueces son actos de gobierno, acciones que democratizan al Estado, y que justifican una indispensable función pública: el ejercicio del Poder Judicial.

SEGUNDA

No se comprende bien a bien, porqué algunos estudiosos del ámbito administrativo de la ciencia jurídica, de la ciencia política, de la administración y las políticas públicas, se refieren exclusivamente a la administración pública en el estudio del servicio civil de carrera. ¿Y la Carrera Judicial?, ¿no constituye un servicio civil de carrera? La respuesta es por demás afirmativa.

En la descripción del servicio civil de carrera, nos ubicamos en la línea marcada por la Organización de las Naciones Unidas, en el sentido de que el servicio civil de carrera integra un cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de tiempo completo, que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del *mérito*, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el

nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales.

Se trata de un sistema de racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

Después de la lectura de algunos autores preocupados en definir este asunto, consideramos que el servicio civil de carrera es un sistema basado en las funciones públicas del Estado, para contar con servidores públicos idóneos, cuya selección, ingreso y promoción dependa del principio rector del mérito, mediante evaluaciones objetivas que tiendan a profesionalizar la función pública, cuyo perfeccionamiento y actualización debe ser garantizado con la formación (inicial y continua), sujetos a un estricto régimen de disciplina, responsabilidad y ética, y favorecidos por la estabilidad, la justa remuneración y el retiro digno para que, con altitud de miras, cumplan con lo que la sociedad les demanda.

TERCERA

El personal dedicado al desempeño de la administración de justicia es, como aquel otro dedicado a la administración desde el Poder Ejecutivo o desde algún órgano constitucional autónomo, parte de la función pública. Administrar significa desempeño de las actividades funcionales y las

actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad, los aspectos sustantivos y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos. En la administración de justicia las actividades funcionales y las actividades institucionales están confiadas a órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno interno.

Ello explica que en los países con tradición administrativa romana el concepto de *magistratura* ha entrañado un agregado de funciones. Tal era el caso de los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores novohispanos, a cuyo cargo estaba la justicia, hacienda, policía y guerra. La reforma borbónica incluso, respetando esta tradición, confirió al intendente las mismas funciones acumuladas a su cargo.

La confusión entre jurisdicción y administración emanaba pues, de que los organismos administrativos ejercían la jurisdicción y los tribunales ejercitaban la administración pública, bajo el influjo de la idea de magistratura. La desvinculación sería provechosa. Durante el siglo XVIII se transitó gradualmente del régimen administrativo sinodal al sistema de Secretarías de Estado y de Despacho, divorciándose gradualmente lo jurisdiccional y administrativo como procesos de implementación diversos.

En la tradición hispano-mexicana, el Ministerio de Justicia nació dentro del primer cuarto de la mencionada centuria bajo el influjo francés, separándose de las faenas propiamente jurisdiccionales. Sin embargo, desde mediados del siglo XVI comienzan a emerger los gérmenes de la disociación entre administración y jurisdicción, que es más visible en 1571, cuando los

negocios de justicia se restringen a lo *contencioso entre partes y los pleitos*. Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que el proceso fue facilitado por la administración pública.

Hacia el último cuarto del siglo XIX la administración ya contrastaba nítidamente con la jurisdicción, a medida que se desarrolla el Estado de Derecho, la desvinculación se va afirmando. El resultado de este proceso fue la unificación de la impartición de justicia dentro de un solo poder, cuya organización ha comprendido a un conjunto de entidades de origen histórico diverso. La jurisdicción ha dejado de ser un ramo de la administración, transformándose en un poder público.

CUARTA

El complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un parto difícil y, ciertamente, no se ha roto del todo el cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción.

Un concepto fundamental en esta tesis doctoral es el de *administración de justicia*, empleado como sinónimo de la función jurisdiccional, identificado con impartición de justicia, gobierno y administración de los tribunales, concepciones que forman parte del contenido del llamado derecho de tribunales.

La administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales. Estas últimas son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo por el cual una organización es mantenida y operada, es decir, su objeto vital; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuya finalidad es el mantenimiento y operación de la organización misma.

Así definidas, las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al organismo: el Poder Judicial. En contraste, las actividades institucionales en la administración de justicia son las referentes a la seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información.

Por ello, los poderes judiciales modernos se componen de dos tipos de órganos estructurales: órganos formalmente jurisdiccionales y órganos formalmente administrativos, de ahí que algunos autores conciban la administración de justicia a partir de la formación de los juzgadores, la Carrera Judicial, los Consejos de la magistratura, las deficiencias del proceso judicial, el costo de los mismos, los problemas de acceso a la justicia y el papel del Ministerio Público y los abogados en dicha administración.

Por todo ello, podemos concebir al Juez como un servidor público en la más amplia acepción de la expresión. Desde la perspectiva de las actividades funcionales e institucionales, la administración de la justicia tiende a identificarse con la jurisdicción, en coexistencia con figuras administrativas que desarrollan labores de gestión interna.

QUINTA

En el centro del análisis de este esfuerzo académico, se encuentra la Carrera Judicial, un sistema programado de ascensos, no sólo en razón de la antigüedad, sino básicamente en función de la idoneidad del Juez; que es resultante de dos elementos de influencia recíproca, cuales son: la calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección, por una parte, y por la otra, el respeto, la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la Judicatura.

Comparto la propuesta de que es posible admitir como elementos torales de la Carrera Judicial: la definición de las categorías que la integran; su agrupamiento escalafonario de inferior a superior; los sistemas de ingreso y promoción; las garantías económicas, de permanencia e independencia; los estímulos durante el desempeño del cargo y la seguridad en el retiro.

Ese sistema de servicio civil de carrera de la judicatura, ya no se explora solamente desde el punto de vista de los medios más adecuados para seleccionar y formar a los Jueces, sino a partir de la perspectiva económica, organizativa y administrativa, puesto que constituye, antes que nada, una forma de administración y organización del estatuto profesional de los juzgadores y otros funcionarios judiciales, y así se reconoce explícitamente incluso en algunos cuerpos legislativos. Si bien presenta

particularidades propias, dicho estatuto es semejante al de otros funcionarios públicos, sobre todo en aquellos países donde éstos ingresan en la administración pública para seguir dentro de ella una carrera formal.

SEXTA

El principal pilar del servicio civil de Carrera Judicial es la Escuela Judicial, órgano de formación inicial para desarrollar habilidades y capacitar a los Jueces y Magistrados, que debe contar con autonomía de gestión y estar vinculada con el órgano encargado de la administración de la Carrera Judicial.

Cualquiera que sea el sistema de selección o designación de Jueces y Magistrados, la formación, capacitación y actualización debe llevarse a cabo en el marco de la Escuela Judicial, y en ese sentido el estatuto de la Carrera Judicial debe regular las condiciones de idoneidad, acceso, promoción, capacitación, derechos, deberes, beneficios y responsabilidades disciplinarias, así como las incompatibilidades e inhabilidades de sus miembros para que se consolide la ética de servicio, la estabilidad y la independencia judicial.

Es válida la idea de que el concepto de Escuela Judicial puede emplearse en sentido amplio o en sentido reducido. En sentido amplio, refiere a una serie de organismos, habitualmente de posgrado, ocupados, preferentemente, del entrenamiento profesional y la preselección y formación de futuros Jueces o funcionarios judiciales, y del perfeccionamiento y actualización de los actuales cuadros de la magistratura

o del ministerio público. En sentido reducido, pueden abordar solamente alguno de esos objetivos, por ejemplo la capacitación previa al cargo.

Por ello reitero que el aspecto fundamental de la Carrera Judicial es la Escuela Judicial. Ambas deben permanecer estrechamente vinculadas, pues su conjugación nos brinda la opción de sostener dos ideas medulares: Jueces profesionales y una vía idónea de legitimación del Poder Judicial.

Es indiscutible que la selección y promoción de los Jueces está fundada en la formación profesional, que es necesaria porque un Estado debe contar con una función pública de justicia preparada técnicamente y dotada con los conocimientos que faciliten lidiar los conflictos sociales sobre los que debe pronunciarse. Al efecto, el servidor público de justicia debe no solamente profundizar en las materias jurídicas, sino también en las ciencias sociales que facilitan interpretar la realidad social en función de la aplicación del ordenamiento jurídico.

De ahí que no exista discrepancia sobre la idea de que la formación debe ser exigida antes de la selección de los servidores públicos de la judicatura, así como sobre la necesidad de acentuar la exigencia de capacitación jurídica de los futuros Jueces; y que se les imponga un período de aprendizaje práctico antes de ejercer la función, consolidándose así la Escuela Judicial como el eje de acceso a la Carrera Judicial profesionalizada.

SÉPTIMA

El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del Estado

moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral.

Sin duda alguna, es Francia la nación que nos brinda mayores elementos de comprensión que vinculan al servicio civil con el ámbito de estudio que nos interesa en esta tesis: el judicial, pues recordemos que el origen o antecedente fundamental de la actual Escuela Nacional de la Magistratura francesa, lo encontramos en la Escuela Nacional de Administración, piedra angular del servicio civil de carrera.

En ese país, la profesionalización se toma en cuenta desde el reclutamiento inicial mediante concurso abierto a todos los ciudadanos, titulares de los diplomas exigidos, cuyos resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que se pronuncia después de una serie de pruebas, la mayoría anónimas, escogidas para evaluar, apreciar y juzgar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones.

Posteriormente, y antes de admitirlos en forma definitiva en la administración pública, los candidatos llevan a cabo una práctica profesional, generalmente de un año, destinada a verificar su aptitud y su comportamiento, para después ser, como se les califica en Francia, "titulados" en la función pública.

Una de las características más importantes del servicio civil francés, es que en el período de selección no únicamente se evalúan los conocimientos profesionales de los aspirantes, lo que de suyo no representa ningún problema; sino además, y quizá sea la mejor forma de seleccionar al

funcionario, se evalúan las cualidades personales, que representa la parte medular del servidor público.

Después le sigue la formación continua, a fin de garantizar al funcionario una permanente capacitación y actualización para el mejor servicio y para los concursos internos de promoción y ascenso. Esta formación continua tiene además un ingrediente particular: se procura adaptar al funcionario en su nuevo empleo, a través de la formación jurídica, informática, lingüística, en negociación, gestión pública, conducción de reuniones y resolución de conflictos.

Hoy, los franceses discuten acerca de cómo hacer todavía más competitiva la función pública, en razón del elemento que justifica los fines y la existencia del Estado: la sociedad.

En cambio, en el Reino Unido se privilegia el requisito de ingreso mediante concursos abiertos, que exigen una educación universitaria previa de alta calidad, y la capacitación en el servicio constituye una tradición muy distinta a la estrategia francesa, cuyo énfasis es puesto en la formación previa al ingreso a la función pública, puesto que en el sistema británico se tiene la convicción de que la formación es eficaz cuando es efectuada una vez que hay una experiencia acumulada; es decir, luego de un cierto período de trabajo en el servicio antes de ingresar al mismo.

Es innegable que el servicio civil en Europa ha tenido una evolución paralela, con influencias recíprocas. Por ello, en ese continente, España comparte las principales características generales del servicio civil de

carrera, a saber: conlleva la organización de una carrera administrativa que contiene mecanismos de reclutamiento, formación, ascensos y promociones hasta la salida o retiro; el reclutamiento obedece al principio de "igual acceso de todos a las funciones públicas", sin tomar en cuenta sexo, religión u opinión política; la selección es con base en el mérito y no con base en recomendaciones políticas o familiares; y, el concurso es un procedimiento obligatorio.

OCTAVA

En México, tres elementos se consideraban en la selección de los servidores públicos en la administración central del imperio Azteca: no tener vicio alguno; honestidad; y, capacitación en el Calmecac, Tepochcalli o en las Escuelas dedicadas a las artes.

En el período independentista fue prácticamente nulo cualquier indicio de servicio de carrera. En la Reforma, aun cuando no encontramos datos que hagan inferir la existencia de un sistema organizado en la función pública, sí se logra cierta racionalidad administrativa.

En el Porfiriato, la influencia de los "científicos" estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración. Después, la institucionalización trajo en 1931 la Ley Federal del Trabajo, la que en su artículo segundo hacía referencia a que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes de servicio civil que se expidan, pero dichas leyes nunca fueron expedidas.

Tres años más tarde, se dio a conocer un Acuerdo sobre la Organización y el Funcionamiento del Servicio Civil, en el que se fijaron algunas normas protectoras para los servidores públicos.

Con posterioridad se sucedieron una serie de intentos por encauzar el servicio civil de carrera en el ámbito del Poder Ejecutivo: la creación de la Comisión Intersecretarial para suprimir servicios no indispensables en 1943, la instalación de la Comisión de Administración Pública en 1965 y, dos años antes, la publicación de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional*. En los años setenta se constituye el Centro Nacional de Capacitación Administrativa y, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se adoptó como uno de los lineamientos la instauración del Servicio Civil de Carrera.

En el lapso 1989-1994, los avances en el servicio civil de carrera se dieron en el Magisterio, en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; en el Servicio Profesional Agrario, en el Servicio Profesional Electoral y en la Carrera en el Sector Financiero, que se incorporaron al ya existente Servicio Exterior Mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señaló, entre otras cuestiones que un servicio profesional de carrera debería establecer, además, un Código como ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Todos esos esfuerzos desembocaron en sendas iniciativas (fechadas el 24 de octubre de 2000 y el 30 de abril de 2002), que nutrieron el proceso de creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de abril de 2003 y su última reforma el 9 de enero de 2006, cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

También definió al Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de dicha función para beneficio de la sociedad. El Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública bajo los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

NOVENA

Una de las referencias históricas más importantes del servicio civil de Carrera Judicial, se ubica en las reales audiencias que constituían tribunales colegiados integrados por Magistrados letrados. Los ministros de la audiencia y real *chancillería* de México estaban encarnados en el regente, los oidores, los alcaldes del crimen y los fiscales. De ellos, los segundos eran

los Magistrados superiores por excelencia, puesto que en la circunscripción del Distrito eran la encarnación de la Justicia. Dichos puestos jurisdiccionales -de oidores-, estaban reservados para los varones que reunieran los siguientes requisitos: letrados; con cierta experiencia forense; y, que (generalmente) fueran españoles (raramente criollos, menos aún mestizos, indios, negros o mulatos).

En ese contexto, la doctrina ha afirmado que existió una Carrera Judicial indiana, pues empezando como fiscal en cualquier audiencia se podía terminar como regente de la misma u otra, e inclusive como Consejero en el Real y Supremo.

Y es indiscutible, en su origen y evolución, que la característica predominante en la edificación de los sistemas de servicio civil de Carrera Judicial ha sido, es y será la Escuela Judicial, correspondiéndole al Japón y a España inaugurar el ciclo de esos organismos con el *Judicial Research Institute* de 1939, que se transformó más tarde en el *Legal Training and Research Institute* (Instituto de Entrenamiento e Investigaciones Legales); y la Escuela Judicial española creada por Ley de 26 de mayo de 1944.

Después, en la República del Perú la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 estableció la Carrera Judicial, la inamovilidad y un Consejo Nacional de Justicia; un año antes en la entonces República Federal de Alemania, la Ley Judicial estableció la preparación de los aspirantes a la Judicatura: de cuatro a cinco años de estudios universitarios y período de dos años de prácticas en diversos tribunales, oficinas administrativas y de abogados, a

cuyo término debe sustentarse un examen estatal. Además se establecieron una Comisión de Selección y un Consejo Judicial.

Sin embargo, la que desde 1958 es motivo de acuciosas observaciones es la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia (el antiguo Centro Nacional de Estudios Judiciales), cuyo antecedente se encuentra ahí mismo en Francia en la centenaria Escuela Nacional de Administración, pionera del servicio civil de carrera en el mundo, como ya lo afirmamos en el quinto párrafo de nuestra séptima conclusión.

DÉCIMA

El eje fundamental del servicio civil de Carrera Judicial en Francia es el reclutamiento por concurso, elemento central de la función pública en aquella nación. Tal reclutamiento o selección por concurso no es por un tiempo, sino para toda la vida, por ello una vez admitidos los alumnos en la Escuela tienen la certeza de ser nombrados Magistrados al término de su escolaridad, siempre y cuando sean declarados aptos por el jurado de salida.

Entonces, los concursos para reclutar tienen como objetivo la incorporación a la Escuela de la Magistratura de los aspirantes, quienes a partir de su inclusión en la matrícula de la Escuela se vinculan a la Carrera Judicial.

De esta manera, un factor de legitimación de la autoridad judicial francesa es el sistema de concursos, del que existen tres especies, a saber:

el concurso externo, al que pueden acceder los estudiantes titulares de una maestría (diploma expedido al cabo de cuatro años de estudios universitarios) o de un diploma equivalente, con un máximo de 27 años de edad, y cuyo objetivo es medir la competencia jurídica de los candidatos, su apertura de mentalidad sobre los grandes problemas contemporáneos, sus cualidades intelectuales de análisis y de síntesis y su capacidad de comunicación; el concurso interno, dirigido a funcionarios que tengan cuatro años de antigüedad, con un máximo de 40 años de edad, el cual comprende el mismo programa y las mismas pruebas que el concurso externo, con la diferencia de que existe un ciclo preparatorio de uno o dos años, circunstancia que depende de si el funcionario es o no titular de diplomas jurídicos; y el tercer concurso, que se organiza desde 1996, fue creado por la Ley Orgánica de 1992, en él pueden participar quienes justifiquen ocho años de actividad profesional en el sector privado o de ejercicio de un mandato de dirigente político local o en el ejercicio de las funciones de Juez no profesional, y en el que no existe límite de edad.

La formación inicial abarca pues un período de 31 meses, durante los cuales se tiende a favorecer la adquisición de conocimientos y una reflexión sobre el ejercicio y las prácticas profesionales, mediante el cumplimiento de objetivos destinados a adquirir una técnica profesional de alto nivel, a conocer el entorno humano, económico y social de la justicia y, a desarrollar una reflexión sobre las funciones judiciales, sobre los principios fundamentales de la acción del Magistrado, su estatuto y su deontología. Se trata pues, de fortalecer la vocación práctica por el servicio de la justicia.

La formación continua es un sistema que contribuye a una apertura del cuerpo judicial a la sociedad en la que evoluciona y a una reflexión sobre la función social del Juez y, fundamentalmente, mejorar su competencia técnica y actualización legislativa, jurisprudencial y especializada, mediante el diseño de programas en los que se consulta a las direcciones del Ministerio de Justicia, la inspección general de los servicios judiciales, las organizaciones sindicales de Magistrados, las asociaciones de Magistrados, las otras Escuelas del Ministerio de justicia y otras administraciones (Escuela Nacional de Secretarios, Centro Nacional de la Protección Judicial de la Juventud, Escuela Nacional Superior de Policía, entre otras).

DÉCIMA PRIMERA

Base firme del servicio civil de carrera en España, es la concepción constitucional de la Escuela Judicial como un órgano de gobierno de la Carrera Judicial y representación del Poder Judicial.

El ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Juez se produce mediante la superación de una oposición libre o de un concurso-oposición y, en ambos casos, de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial, dependiente del Consejo General del Poder Judicial.

La oposición libre consta de dos ejercicios teóricos de carácter eliminatorio, que tienen como base el temario que se indique en la correspondiente convocatoria.

La aportación de España a la implantación de la Carrera Judicial en otras naciones es innegable, pero esencialmente cuatro aspectos merecen ser destacados, que podrían motivar su más amplia consideración en sistemas como el nuestro, a saber:

1. El ingreso en la Carrera Judicial de las personas con discapacidad, quienes tendrán derecho a que las oposiciones y concursos de ingreso en la Carrera Judicial se desarrollen con respeto a los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas.

En cada convocatoria de oposición y concurso de ingreso se reserva un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes, para ser cubiertas entre personas con discapacidad en grado igual o superior al 33%, siempre que superen las pruebas selectivas y que acrediten el grado de discapacidad y la compatibilidad para el desempeño de las funciones y tareas correspondientes.

La opción a estas plazas se formula en la solicitud de participación en la convocatoria, con declaración expresa de las personas solicitantes de que reúnen el grado de discapacidad requerido, acreditado mediante certificado expedido al efecto por los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. La figura de los Magistrados suplentes y Jueces sustitutos, que cuando son llamados o adscritos ejercen funciones jurisdiccionales sin pertenecer a la Carrera Judicial, sin carácter de profesionalidad y con inamovilidad temporal, tal como lo disponen el artículo 298.2 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial y el Título V bis del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

3. Las licencias por razón de matrimonio, permisos y reducciones de jornada para la conciliación de la vida personal, familiar, laboral, y por razón de violencia de género, como lo establece el Título XII, Capítulos III y IV del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

4. La provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales, conforme al Acuerdo de 25 de febrero de 2010 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial por el que se aprueba el Reglamento 1/2010 y se deroga el Capítulo III del Título X, artículos 189 a 197 del Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.

DÉCIMA SEGUNDA

En Costa Rica, la Escuela Judicial es el órgano del Poder Judicial encargado de la formación y capacitación de los servidores judiciales, entendidos como el personal de apoyo y profesional del sector administrativo y jurisdiccional de ese Poder.

En ese país, la Carrera Judicial tiene como finalidad regular, por medio de concurso de antecedentes y de oposición, el ingreso, los traslados y los ascensos de los funcionarios que administren justicia, con excepción de los Magistrados, desde los cargos de menor rango hasta los de más alta jerarquía dentro del Poder Judicial.

La Escuela tiene asignada la labor de brindar capacitación a los

aspirantes a ingresar en los procesos de selección para ser administradores de justicia. Precisamente, para llevar a cabo esta importante labor diseñó tres programas que serán un complemento educativo indispensable para el ingreso de nuevos profesionales a la Carrera Judicial, estos programas son:

1) Programa de formación inicial para operadores de justicia: tiene por objetivo desarrollar la formación básica que se requiere para acceder a laborar en el Poder Judicial.

2) Programa de formación inicial transitorio para operadores de justicia: pretende brindar la oportunidad de acceder a este tipo de programas de capacitación al personal profesional de nombramiento interino.

3) Programa de formación complementaria para operadores de justicia: tiene por objetivo propiciar la formación integral en el marco de la educación permanente. Incluye cursos de actualización, perfeccionamiento y especialización.

En el Reglamento Interno del Sistema de Carrera Judicial de Costa Rica se expresa la vinculación de la Escuela con la Carrera Judicial en los términos de que los diagnósticos elaborados por la Escuela pueden servir al Consejo de la Judicatura para determinar un perfil de los aspirantes de la Carrera Judicial. Además, que la Escuela organizará los cursos de capacitación que recomiende este Consejo, con los programas que servirán de base para la realización de los exámenes específicos que aplicarán los Tribunales Examinadores.

La Ley de Carrera Judicial, por otra parte, ofrece a los funcionarios

nombrados en la Carrera Judicial capacitación periódica, de acuerdo con las posibilidades y los programas de la Escuela Judicial o con otras instituciones educativas, si se estimare de interés para el Poder Judicial, por decisión de los órganos administrativos competentes.

Se han establecido claramente las políticas educativas que sirven de base a la currícula que le dará sustentabilidad al accionar de la Escuela por lo que la improvisación se ha dejado de lado y se garantiza un impacto positivo en las funciones judiciales, de modo que dentro de su proceso de modernización la Escuela Judicial se constituya en un aliado esencial en el fin último que le inspira: que los costarricenses cuenten con una justicia pronta y cumplida.

DÉCIMA TERCERA

La iniciación en la práctica judicial, así como pálidos indicios de una Carrera Judicial, se observan en el sistema adoptado por los pueblos azteca y texcocano, pues detrás de los Jueces se encontraban cuatro jóvenes nobles que aprendían el oficio judicial y asistían a las audiencias para después, llegado el caso, sucederlos en el desempeño de las funciones de la Judicatura.

Ahora bien, es oportuno destacar que los inicios de la Carrera Judicial en México, se vinculan estrechamente con la formación profesional del abogado. En efecto, el artículo 13 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862, textualmente dice:

“Art. 13. Tocan á la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia:

1º. Los exámenes de abogados y escribanos, instruyendo el expediente respectivo”.

De esta disposición, se advierten dos cuestiones:

a). Que la Suprema Corte llevaba a cabo evaluaciones para quienes deseaban postular como defensores ante ella.

b). Que la idea era pues, formar *jurisperitos* capacitados para administrar vastas negociaciones, como la función pública de justicia.

En este contexto, es indiscutible que la labor de la llamada Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue dar vida a la administración de Justicia, comenzando por proporcionar los recursos suficientes a Jueces y escribanos, a cuidar sus sueldos. Se tiene noticia de que se estableció un escrupuloso examen de selección para los aspirantes a escribanos, cuya fuente de reclutamiento en España se encontraba interrumpida.

Por leyes de 27 de agosto y diciembre 4 y 23 de 1824, fue creada la Suprema Corte de Justicia, pero fue operando gradualmente hasta febrero 14, marzo 12 y 13 de mayo del siguiente año; mientras que los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito fueron constituidos el 20 de mayo de 1826.

Se inició entonces un período de organización: se nombraron los ocho Magistrados de los tribunales de justicia de la federación y se crearon tres salas en la Suprema Corte; la Secretaría de Justicia recomendó la reducción de los tribunales y juzgados, así como (con gran tino) la necesidad de cualificar el perfil de los asociados del Juez de Distrito, de cuyos requisitos de ingreso e idoneidad nada se decía en las disposiciones que los crearon.

Tres acontecimientos fueron relevantes:

- a) La supresión de las cuotas judiciales;
- b) La introducción de una organización en juzgados: un escribiente, un ejecutor, un comisario y un escribano de diligencias.
- c) Prohibición de que los funcionarios judiciales ejercitaran libremente la abogacía al mismo tiempo. Tales circunstancias predominaron hasta los primeros años de nuestro siglo. Entonces se empezó una “cruzada a favor del establecimiento de la Carrera Judicial”.

Hasta antes de 1917, existieron diversas disposiciones jurídicas vinculadas con la formación de la Carrera Judicial mexicana en los siguientes ordenamientos: Constitución Política de la Monarquía Española, Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, Reglamento que debe observar la Suprema Corte de Justicia de la República, Leyes Constitucionales, Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los

Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1862, Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, Ley para la organización de los Tribunales y Juzgados del Imperio, Código de Procedimientos Federales de 1900, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1908, y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

De 1917 a 1994, los antecedentes jurídicos de la Carrera Judicial los ubicamos tanto en el texto constitucional como en la dinámica institucional de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación desde noviembre de 1917 hasta la definición misma de los mecanismos de inamovilidad y procedimientos de remoción.

En ese lapso, el período 1917-1986 significó una época de experiencias inconclusas, las cuales vinieron a refrendar la necesidad de arribar a un estudio permanente y definitivo por cuanto al pleno establecimiento de la Carrera Judicial.

Fue ese un tiempo en el que se observaba que, en el esquema de la Carrera Judicial informal que existía hasta 1994, la persona que ingresaba en el Poder Judicial acumulaba experiencias y conocimientos en el escalafón de los cargos judiciales, hasta llegar a ocupar funciones de Secretario en la Suprema Corte, donde podía ser nombrado al cargo de Juez o Magistrado, a propuesta de alguno de los ministros. Este modo de selección basado en el conocimiento y el trato personales empezó a volverse problemático en los

años ochenta, debido al proceso de crecimiento que pudo iniciar el Poder Judicial Federal.

Precisamente a principios de la década de los ochenta se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para establecer la posibilidad de concursos para la designación de Jueces de Distrito, pero dicha posibilidad se suprimió poco tiempo después, pues nunca se reglamentó ni se puso en práctica.

Sin embargo, tenues luces se avecinaban en la formalización de la Carrera Judicial Federal, que tendría punto de partida y sustento en dos instituciones: el Consejo de la Judicatura Federal (eje de su administración), y el Instituto de la Judicatura (eje de su existencia).

DÉCIMA CUARTA

En la idea del conjunto de objetivos y fines del Estado, la judicatura no está exenta. En nuestro marco conceptual, establecimos una premisa fundamental: la administración de justicia tiene una expresión dual, como un gran árbol del que brotan sendas ramas con frutos igualmente sabrosos.

Una rama es la que conjuga aquellas actividades funcionales ligadas fuertemente al ejercicio de la función pública: la función judicial. Este aspecto es la impartición de la justicia. Esta labor es exclusiva del judicante.

La función pública, en este aspecto de la administración de justicia, se traduce en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas para

resolver conflictos y desactivar crisis. Ahí radica su función social y la justicia se expresa en un servicio socio-económico, por ello la función pública jurisdiccional no es un servicio de ciencia jurídica, sino un servicio para resolver problemas humanos concretos.

Entonces, sólo entonces, predomina la cultura del servicio civil de Carrera Judicial por encima de una cultura de mero ejercicio de autoridad. En suma, las actividades funcionales de la administración de justicia que se manifiestan en servicios públicos, siguen un método de: participación, servicio y liderazgo social del juzgador.

Ahora bien, la otra rama del gran árbol del que he hablado, es la que corresponde a las actividades institucionales: gestión administrativa, financiera, de personal, de capacitación, de infraestructura física y tecnológica, de percepción de la justicia funcional en la comunidad y de gestión de la Carrera Judicial.

Como cualquier acción del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia entrañan una *policy*, o más precisamente una *policy* judicial, que constituye la participación de un conjunto diverso de protagonistas e instituciones. En este aspecto, la administración de justicia tiene un método de organización y gestión.

Por cuanto hace al Poder Judicial de la Federación, podemos deducir tres cuestiones importantes:

1). Las actividades funcionales las desempeñan: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Tribunales Colegiados de Circuito; los Tribunales Unitarios de Circuito; los Juzgados de Distrito; el Jurado Federal de Ciudadanos; y, los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

2). Las actividades institucionales las desarrollan: la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ámbito administrativo; el Tribunal Electoral en su esfera de gestión y organización administrativa, y conforme a la Comisión a que alude la Constitución y la Ley Orgánica y; el Consejo de la Judicatura Federal.

3). La rectoría, la competencia en la elaboración de las políticas públicas para la administración de la Carrera Judicial federal, corresponde a un órgano en forma directa: el Consejo de la Judicatura Federal, en cuya integración intervienen, deciden, acuerdan y ejecutan el diseño de servicio civil de carrera y el estatuto profesional de los juzgadores; miembros de la Judicatura, y a quienes nombra el Poder Legislativo (Cámara de Senadores) y el Poder Ejecutivo.

En toda esa concepción existe un órgano que debe ser concebido como el eje de la reforma de la justicia, y en el que descansa la parte medular del sistema de Carrera Judicial federal en México: el Instituto de la Judicatura Federal.

DÉCIMA QUINTA

La Carrera Judicial constituye un *cursus honorem* peculiar, que es muy semejante a la carrera administrativa y comparte con ella características comunes, razón por la que también se le denomina *modelo administrativo de la Carrera Judicial*,

En la experiencia institucional mexicana, constitucional, legal y reglamentariamente el órgano formal del Poder Judicial de la Federación que regula el estatuto profesional, organizacional y de gestión del servicio civil de la Carrera Judicial es el Consejo de la Judicatura, a cuyo cargo se encuentra la administración, vigilancia y disciplina de ese Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las instancias rectoras del servicio civil de la carrera en la Judicatura Federal, son el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En materia de Carrera Judicial, destacan las siguientes atribuciones (materialmente legislativas, administrativas y disciplinarias) del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal: expedir el reglamento de Carrera Judicial; hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción; dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares; y, coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del propio Consejo.

Respecto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que la reforma constitucional del 11 de junio de 1999 incorpora a nuestro Tribunal Constitucional como órgano rector del sistema, a partir de lo siguiente:

a). Señala el párrafo octavo del artículo 100 vigente de nuestra Carta Magna que "...La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos Acuerdos Generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones".

Donde la ley no distingue no se debe distinguir, y tales facultades de la Corte abarcan a aquellos Acuerdos Generales que sobre la Carrera Judicial expida el Consejo de la Judicatura y podrá también proponerle o solicitarle Acuerdos sobre dicha materia.

b). Conforme al artículo 97, párrafo final de nuestra ley de leyes, “Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal”. Esta disposición confirma la presencia de la Corte en la rectoría de la Carrera Judicial federal.

El Consejo de la Judicatura, órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Lo anterior tiene una especial relevancia, dado que la intervención del Ministro Presidente de la Corte como órgano rector de la Carrera Judicial representa en cierta forma una más amplia perspectiva de dicho sistema, por el mejor conocimiento que aquél posee de la realidad que vive la administración de la justicia funcional e institucional.

DÉCIMA SEXTA

En la rectoría del servicio civil de carrera en la judicatura federal, la Comisión de Carrera Judicial es un órgano técnico operativo de carácter permanente, conformado por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado, cuya integración se decide en el Pleno del Consejo de la Judicatura con la misión de velar porque el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se efectúen mediante el sistema de la Carrera Judicial, que se rige por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

Otra Comisión que juega un papel preponderante en el ejercicio de la rectoría de la Carrera Judicial federal, es la de Adscripción, de igual manera formada por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado, con la función primordial de proponer al Pleno las adscripciones y cambios de adscripción, así como la asignación de titulares a los órganos jurisdiccionales.

En la estructura técnico-operativa del Consejo de la Judicatura, existen órganos que desempeñan algunas de las atribuciones que tiene encomendadas aquél. Esos órganos conforman el llamado Secretariado Ejecutivo, uno de los cuales es el de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Organos, que auxilia al Pleno, a su Presidente y a los Consejeros, así como a algunas Comisiones.

Ese Secretario Ejecutivo se encarga de auxiliar a las Comisiones de Carrera Judicial, de Adscripción y de Creación de Nuevos Organos en materia de ingreso y promoción de servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, y en el otorgamiento de licencias, substituciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, vacaciones del personal y otorgamiento de los estímulos; auxiliar en materia de adscripción, en la función de asignar y reasignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; y, en materia de planeación, organización y supervisión de los programas correspondientes a la creación, especialización y reubicación geográfica de los órganos jurisdiccionales y su competencia

territorial, así como en la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales.

Otra de las Comisiones que participan en la rectoría de la Carrera Judicial es la de Disciplina, también formada por tres miembros, actualmente dos provenientes del Poder Judicial y uno designado por el Senado, cuya responsabilidad es conocer de las conductas de los servidores públicos y del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y Oficinas de Correspondencia Común del Poder Judicial de la Federación, a fin de lograr un ejercicio responsable, profesional e independiente en la función jurisdiccional, así como evitar actos que la demeriten.

Concomitantemente, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina auxilia a esa Comisión con el objeto de lograr un ejercicio responsable, profesional y honorable de la función jurisdiccional.

En relación con la rectoría del sistema de servicio civil de Carrera Judicial, debo hacer cinco apostillas importantes:

- I. Si bien los asuntos operativos y técnicos de la Carrera Judicial son gestionados a través de las Comisiones y Secretarías Ejecutivas indicadas, también lo es que en la gestión, gobierno y administración del estatuto tienen importancia las Comisiones permanentes de Administración, Creación de Nuevos Órganos, y la de Vigilancia, Información y Evaluación; así como las Comisiones transitorias de receso, unidas y aquellas que determine el Pleno.

- II. De la misma manera, son imprescindibles para el eficaz funcionamiento del sistema, el resto de las Secretarías Ejecutivas y Direcciones Generales.
- III. En este sistema, la rectoría que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal quedaría incompleto sin la actividad medular de la Carrera Judicial: la profesionalización de la administración de la justicia funcional, responsabilidad del Instituto de la Judicatura en sus tareas de docencia, investigación, difusión académica y en su definitiva intervención en los concursos de oposición y exámenes de aptitud.
- IV. Otros órganos que le auxilian en la gestión del sistema son la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación.
- V. Es preciso leer que en la rectoría de la Carrera Judicial federal, intervienen los tres Poderes de la Unión:
 - a). Del Judicial: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tres Consejeros designados de entre los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito.
 - b). Del Legislativo: dos integrantes nombrados por el Senado de la República.
 - c). Del Ejecutivo: un miembro nombrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal composición del órgano rector de la Carrera Judicial, nos motiva a una reflexión: no obstante que existen diversas formas en la integración de

los Consejos de la Judicatura o Magistratura, la representación de los tres Poderes Federales no debe ser entendida precisamente bajo esa acepción (representación por designación); sino como un nombramiento constitucional de un servidor público, cuya función será coadyuvar con sus conocimientos y experiencia profesionales a la mejor administración del sistema, como parte de una institución pluripersonal guiada por los principios del respeto, la cooperación y la colaboración con los órganos depositarios de la administración de la justicia funcional.

DÉCIMA SÉPTIMA

El conjunto de disposiciones normativas que regulan la Carrera Judicial Federal, es posible entenderlo en cuatro grandes jerarquías: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Organización y Funcionamiento del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006; y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que Reglamenta la Carrera Judicial y las Condiciones de los Funcionarios Judiciales, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.

En el último eslabón de esas jerarquías, encontramos hilos finos de la Carrera Judicial federal mexicana, a saber:

- a). Subraya que al Consejo de la Judicatura le corresponde regular el

desarrollo de las siguientes categorías: Magistrado de Circuito; Juez de Distrito; Secretario de Tribunal de Circuito; Secretario de Juzgado de Distrito; Actuario de Tribunal de Circuito; y Actuario de Juzgado de Distrito.

b). La Comisión de Carrera Judicial está obligada a promover mediante la celebración de convenios con instituciones académicas y judiciales nacionales o extranjeras; convocatorias a congresos y seminarios, con la finalidad de difundir la naturaleza de la función judicial y su optimización; impulsando la creación de centros de práctica judicial; y todas aquellas medidas que puedan contribuir a la formación de servidores públicos profesionales, honestos y de excelencia.

c). La antigüedad en la Carrera Judicial corre a partir de la fecha de ingreso a cualesquiera de las categorías previstas en el numeral 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se registra también para esos efectos el tiempo transcurrido en el ejercicio de los siguientes cargos: Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral; Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral; Secretario Instructor del Tribunal Electoral; Secretario Técnico del Consejo y de los órganos auxiliares; Secretario de Estudio y Cuenta de la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación; Secretario Particular de Ministro; Defensor Público y Asesor Jurídico del Instituto Federal de Defensoría Pública; así como el de Secretario Ejecutivo, Director General o aquellos que desempeñen funciones de asesoría jurídica directa para los mandos superiores.

d). La promoción consiste en el ascenso mediante los sistemas de examen de aptitud y concurso de oposición a las categorías establecidas en el artículo 110 de la misma Ley invocada en el inciso inmediato anterior.

e). El ingreso y promoción a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito se realiza a través de concursos internos de oposición y de oposición libre.

f). El ingreso y promoción a las categorías señaladas en las fracciones III a VI del inciso a), se realiza a través de exámenes de aptitud o de los cursos que para tal efecto imparte el Instituto de la Judicatura Federal.

g). Para otorgar la primera adscripción a los funcionarios judiciales ascendidos a las categorías de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, mediante el correspondiente concurso de oposición, en los casos en que existan varias plazas vacantes, o bien, cuando sean varios los que aspiren a una misma plaza, el Consejo de la Judicatura Federal tomará en cuenta los elementos siguientes: I. La calificación obtenida en el concurso de oposición; II. Los cursos que hayan recibido o impartido en "el Instituto"; III. La antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o la experiencia profesional; IV. El desempeño en el Poder Judicial de la Federación; y V. El grado académico que comprende el nivel de estudios con que cuente el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización, acreditados de manera fehaciente.

h). Corresponde al Consejo de la Judicatura declarar la inamovilidad

de los juzgadores federales, en términos del primer párrafo del artículo 97 constitucional, cuando reúnan los siguientes requisitos: I. Aprobar su desempeño como juzgadores, mediante evaluación en la que se consideren los elementos a que se refiere el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, II. Tener seis años en el desempeño como juzgador federal, ya sea durante el tiempo en que ejerzan como Juez de Distrito, como Magistrado de Circuito o en ambos.

i). La garantía de permanencia se reconocerá, según el caso, a través de una resolución de ratificación.

j). Establece con claridad los requisitos para la designación de los Secretarios y Actuarios de Tribunal de Circuito o Juzgado de Distrito, entre los que destaca haber aprobado el examen de aptitud, la Especialidad o el curso correspondiente para la primer categoría, o el examen de aptitud o de categoría superior para la segunda. Para este rubro, entiendo por examen de aptitud la prueba que se hace acerca de la idoneidad, suficiencia, capacidad y disposición de una o más personas interesadas en obtener y ejercer una función judicial determinada por ley.

k). En la Carrera Judicial, la capacitación es permanente. Los cursos son impartidos por la Escuela Judicial, de conformidad con las disposiciones de su propio reglamento. En este aspecto, tienen el carácter de cursos regulares los de Especialidad, Curso para Secretarios y Curso para Actuarios, y de cursos especiales, cualesquiera otros distintos a los cursos regulares.

DÉCIMA OCTAVA

A partir del Acuerdo General 30/2010 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Juez de Distrito mediante concursos internos de oposición, el Instituto de la Judicatura Federal es el eje que vincula la formación con la Carrera Judicial.

Más allá de los requisitos formales para acceder al cargo de Juez de Distrito, que de suyo son relevantes, considero de mayor valía para el servicio civil de Carrera Judicial la definición del perfil de Juez que espera la sociedad mexicana, delineado en ese trascendente Acuerdo General en el que se indica que se conforma por una serie de virtudes judiciales y rasgos particulares que lo caracterizan, a saber:

I. Objetividad: aplicar e interpretar la Ley al resolver los conflictos que se presenten y analizar la comprobación de los hechos contrastados por las partes, para despejar cualquier subjetividad que pueda entorpecer la función del juzgador en agravio de la impartición de justicia; que comprende las actitudes y habilidades: escuchar con atención y apertura a sus compañeros, buscar la aplicación exacta de la norma jurídica y evitar el reconocimiento de la decisión o actuación que realice en ejercicio de sus funciones;

II. Imparcialidad: conducta y disposición abierta del juzgador, prevaleciendo el raciocinio por encima de la apreciación particular de la litis

y sometido sólo al imperio de la Ley; que comprende las actitudes: no conceder ventajas o privilegios legales a alguna de las partes, rechazar dádivas, evitar hacer o aceptar invitaciones que lo comprometan y no prejuzgar sobre un asunto;

III. Independencia: seguridad del juzgador respecto de su nombramiento, promoción, retribución y estímulos, los cuales no guardan dependencia en ningún sentido, ni relación de jerarquía alguna con los servidores públicos de alguno de los Poderes de la República; que comprende, por lo tanto, actitudes como rechazar recomendaciones, evitar y, en su caso, denunciar actos que tiendan a vulnerar su independencia y abstenerse de intervenir en la decisión de los demás juzgadores;

IV. Profesionalismo: capacidad técnica y formativa al elaborar el razonamiento jurídico, que concluye en la resolución sobre las premisas constitutivas de la litis de toda causa jurisdiccional, y actuar considerando siempre la respetabilidad del cargo que se le encomienda; que comprende las habilidades de: actualizar los conocimientos relativos a su profesión, estudiar los expedientes y proyectos, fundar y motivar las resoluciones con rapidez y calidad, aceptar sus errores, guardar secreto profesional, no delegar funciones inherentes al cargo, respetar a los homólogos y subalternos, escuchar con atención, además de tratar amable y respetuosamente a las partes del juicio, administrar con eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo, cumplir el horario, así como respetar el de los subalternos; y,

V. Excelencia: aptitud de los juzgadores que aspiran a la perfección en el desempeño de las funciones que se les encomiendan; que comprende atributos como: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.

Es preciso, para bien de la salud pública, que quien vaya a desempeñarse como Juez, sea alguien justo, atento a la equidad y bien común; que conozca las normas éticas implícitas en la misión de juzgar; con vocación de servicio; con cultura general y que conozca apropiadamente los principios generales del derecho, la jurisprudencia aplicable, la doctrina, la materia del tribunal al que aspira, técnicas de argumentación, razonamiento lógico jurídico, lenguaje oral y escrito, así como capacidad para tomar decisiones concretas en casos determinados.

También resulta un acierto la estrecha vinculación que establece el Acuerdo General referido al comienzo de esta conclusión, entre la Escuela Judicial y la Carrera Judicial. En efecto, previo al concurso respectivo y con el propósito de fortalecer la Carrera Judicial, y a la vez garantizar que los servidores públicos judiciales interesados en acceder al cargo de Juez de Distrito cuenten con una mejor preparación que les permita cumplir en el desempeño de la función jurisdiccional con los principios que rigen la Carrera Judicial, la Escuela Judicial imparte la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, a la que sólo podrán inscribirse los

servidores públicos que cumplan los requisitos y el perfil para ser Juez de Distrito, quienes después sustentarán las tres etapas del concurso de oposición: solución de un cuestionario escrito, solución de un caso práctico y realización de un examen oral y público.

La Escuela Judicial Federal mexicana comparte con sus similares de España y Francia, las estancias en órganos jurisdiccionales, en las que los participantes se desempeñarán en los juzgados de Distrito que se determinen.

DÉCIMA NOVENA

Otro paso determinante en la consolidación del Instituto de la Judicatura Federal como centro rector que unifica la formación con la Carrera Judicial, es la adopción del Acuerdo General 8/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el procedimiento y lineamientos generales para acceder al cargo de Magistrado de Circuito mediante concursos internos de oposición.

En él también se cinceló el perfil del Magistrado, sobre la base de las mismas virtudes judiciales y rasgos particulares que distinguen al Juez, o sea: objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia.

Para esta categoría la oposición es también la puerta de acceso. El concurso tiene como objetivo garantizar que la selección de Magistrados de Circuito se realice mediante un procedimiento transparente y objetivo en el

que prevalezcan los conocimientos jurídicos, y la experiencia y preparación en la función de administración de justicia, al cual serán convocados Jueces de Distrito y Magistrados Electorales que a la fecha del último día del periodo de inscripción, se encuentren en funciones y reúnan los requisitos legales y el perfil indicado.

De la misma manera, la Escuela Judicial imparte la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito que, previo a la realización de los concursos de oposición, tiene como objetivo esencial dotar a los aspirantes de una mejor preparación, tanto para su participación en el concurso, como para el desempeño del cargo.

En cumplimiento de las disposiciones aplicables de nuestra Constitución Política y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los concursos internos de oposición constan de las etapas ya señaladas, las cuales permiten evaluar los conocimientos de los participantes en materia jurídica y su experiencia en la función jurisdiccional.

Los concursantes que hayan aprobado la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito con un promedio mínimo de ochenta y cinco puntos, y que se inscriban a un concurso de oposición, podrán optar por presentar la primera etapa del concurso relativa a la solución de un cuestionario escrito, o pasar directamente a la segunda etapa del concurso, consistente en la solución de un caso práctico, en términos de la regulación contenida en el apartado relativo a la citada

Especialidad, comprendido en el Acuerdo que se comenta.

En este segundo supuesto se considerará como calificación de dichos participantes, en la primera etapa, la obtenida en la evaluación final de la Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito, que deberá ser de ochenta y cinco, como mínimo.

Los concursantes que se encuentren en esa hipótesis, deberán manifestar en su solicitud de inscripción al concurso, si optan por presentarse a la solución del cuestionario escrito que se aplique en la primera etapa del concurso, en cuyo caso, la calificación que se considerará para efectos de determinar quiénes pasan a la siguiente etapa, será la que obtengan en éste.

VIGÉSIMA

La Escuela Judicial es un elemento de existencia de la Carrera Judicial. Podemos afirmar que el ámbito más importante del sistema de servicio civil de Carrera Judicial federal, es el de la capacitación, y tal actividad, destinada a profesionalizar a los actuales y futuros judicantes está a cargo del Instituto de la Judicatura, órgano del Consejo de la Judicatura en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

Ese Instituto cuenta actualmente con cuarenta extensiones y seis aulas, tiene un Comité Académico que preside su Director General y debe

estar integrado por cuando menos ocho miembros, designados por el propio Consejo, y actualmente lo integran ocho Magistrados de Circuito, tres Jueces de Distrito y un miembro de la academia, además de su Presidente que es también Magistrado de Circuito.

En materia de capacitación, las vertientes son las siguientes: cursos de posgrado en materia de derechos humanos; cursos de capacitación continua en materia de derechos humanos; cursos de posgrado sobre el sistema procesal penal acusatorio; cursos y talleres sobre el sistema procesal penal acusatorio; curso para actuarios del Poder Judicial de la Federación, modalidad virtual; curso Básico de Formación y Preparación de secretarios del Poder Judicial de la Federación; Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito; Especialidad en Administración de Justicia en Tribunales de Circuito; curso de actualización legislativa; y, cursos y talleres de capacitación continua.

En complemento, la Escuela Judicial edita la Revista del Instituto de la Judicatura Federal, así como materiales bibliográficos que sirven de apoyo a las actividades docentes y de investigación de la propia institución.

VIGÉSIMA PRIMERA

En la Carrera Judicial, los concursos de oposición libre son un elemento democratizador del sistema. En ese sentido, categóricamente afirmo que en esa modalidad de acceso a las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito, pueden participar quienes pertenezcan a la Carrera

Judicial (artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), así como quienes no pertenecen a la misma.

En el dictamen de la Cámara de Diputados, se apoyó el de la colegisladora, y se dijo:

“... Por la importancia que revisten las funciones inherentes a las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, se prevén para el ingreso y la promoción a ellas, los mecanismos de concurso interno de oposición y oposición libre, en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura, en tanto que para las demás categorías se requerirá el acreditamiento de un examen de aptitud. En el primero de los concursos referidos, sólo pueden participar los miembros de las categorías inferiores que ya pertenecen a la judicatura y en el segundo, podrá hacerlo cualquier persona, pertenezca o no a la Carrera Judicial.”

De ese párrafo, podemos advertir con precisión que podrá participar cualquier persona, pertenezca o no a la Carrera Judicial, cuando el Consejo de la Judicatura convoque a oposición libre.

Una interpretación armónica de la iniciativa, de los dictámenes legislativos y del texto vigente de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, nos lleva a las siguientes conclusiones: la oposición libre es un sistema democrático de concurso, creado como mecanismo excepcional de ingreso y de promoción en la Carrera Judicial; y, en la oposición libre pueden participar tres calidades de sujetos:

1. Quienes siendo licenciados en Derecho, cumplan con los requisitos legales para ser Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, y formen parte (preferentemente) de la academia o del foro; 2. Quienes sin pertenecer al escalafón judicial, forman parte del Poder Judicial de la Federación (por ejemplo: Secretarios Técnicos de “el Consejo”); y, 3. Quienes pertenecen a la Carrera Judicial (artículo 110 de la Ley Orgánica), incluyendo a los actuarios judiciales, impedidos legalmente para participar en los concursos internos de oposición para la designación de Jueces de Distrito.

En caso contrario, considerar que la oposición libre es solamente un medio de acceso para profesionales externos, sencillamente sería absurda la existencia de la Carrera Judicial como imperativo de la profesionalización en la impartición de justicia, pues se suprimiría, por ejemplo, la posibilidad de que un Secretario de Tribunal Colegiado o Unitario de Circuito o de un Juzgado de Distrito con siete años de experiencia en el cargo, compita para

la categoría, verbigracia, de Magistrado de Circuito, a la que podría aspirar en vía de concurso interno hasta que tenga la calidad de Juez de Distrito o Magistrado de Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte, el considerar que tienen derecho a participar en un concurso libre quienes laboren en el Poder Judicial Federal, y que no pertenecen a la Carrera Judicial, obedece a una razón básica: han elegido la función judicial como proyecto de vida (pienso, por ejemplo, en un Secretario técnico del Consejo de la Judicatura Federal, que haya laborado anteriormente en un órgano jurisdiccional como Actuario o Secretario, y que además haya concluido los estudios formales que imparte el Instituto de la Judicatura, pero que por no estar en funciones en alguna de las categorías de la Carrera Judicial no puede participar en un concurso interno).

Finalmente, considero que en el futuro los concursos de oposición libre deberán operar únicamente para aspirantes externos, y la vinculación Escuela Judicial-acceso a las categorías de la carrera judicial exclusivamente para quienes forman parte de ese servicio civil de carrera, cuya evaluación es constante y la oposición será innecesaria, vigilando en todo momento la idoneidad moral y ética, así como el oficio de impartir justicia.

VIGÉSIMA SEGUNDA

La ética judicial es un elemento de confianza social y orden público. Tema central en toda la construcción y operación del sistema de servicio civil de Carrera Judicial, y forma de mediación entre la razón y la acción de

los juzgadores.

En ese contexto se ubican los códigos de conducta o de ética profesional, que son el resultado de un proceso racional que procura establecer normas derivadas de una noción ideal del profesional que pretenden regular. Esa noción ideal parte del reconocimiento de que existe una conducta que es perniciosa para la sociedad y para la propia profesión. Así, si aspiramos a formar buenos profesionales es porque rechazamos a los malos profesionales. Si aspiramos a orientar la vida para formar buenos jueces es porque rechazamos a los malos jueces.

Ese es el *leitmotiv*, el motivo fundamental, de la existencia del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación que preserva el actuar ético del juzgador en su absoluta y plena imparcialidad, que se concibe en su texto como la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

Por tanto, el juzgador: evita conceder ventajas o privilegios ilegales a cualquiera de las partes, rechaza cualquier dádiva que provenga de alguna de las partes o de terceros, no hace ni acepta invitaciones en las que el propio juzgador considera que se verá comprometida su imparcialidad, se abstiene de citar a las partes o personas vinculadas con ellas fuera de las oficinas del órgano jurisdiccional en el que ejerza su función, y no emite opinión alguna que implique prejuzgar sobre un asunto.

Todo el actuar ético del juez constituye la piedra angular de su principal ámbito de acción: la independencia judicial, como ética en estricto sentido, como análisis político o sociológico o como garantía constitucional, elementos que pertenecen a un aspecto común: lograr el mejor desempeño de los jueces.

Finalmente, sería recomendable que en el corto plazo el Consejo de la Judicatura Federal asumiera una política pública de evaluación de la ética de los juzgadores, para lo cual pudieran celebrarse convenios de colaboración con la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México.

VIGÉSIMA TERCERA

La sentencia judicial es, para la Carrera Judicial, elemento de gobierno y gestión judicial. Ese acto del gobierno de los jueces no se agota como mero formalismo que resuelve un problema jurídico, sus consecuencias deben trascender el expediente para convertirse en verdaderos actos de gobierno de la *polis*, y contribuir con la vida democrática del Estado y el correcto funcionamiento de la sociedad y sus instituciones.

No concebir de esa manera la sentencia judicial, sería tanto como ceder a la afirmación de que los jueces son simples repetidores de lo que el legislador y el Ejecutivo dictan a través de sus disposiciones legales y reglamentarias, y también constituiría la ausencia en la vida política de uno de los tres poderes públicos en los que descansa el Estado moderno.

Pero todavía más: sin una adecuada sentencia judicial no existe gestión pública en la organización del Poder Judicial. El servicio civil de carrera se nutre de diversas políticas públicas que tienen que ver con la capacitación de los jueces, el mapa judicial, la creación de órganos jurisdiccionales, el acceso a la justicia, entre otros aspectos, todos los cuales se engloban en el accionar de la gestión pública judicial, y en ella la sentencia es elemento fundamental.

En efecto, la solución para abatir el rezago judicial, para lograr una impartición de justicia pronta y expedita y para evitar la falsa fórmula de que el acceso a la justicia es igual a la creación interminable de órganos jurisdiccionales, situación cuyo remedio también se encuentra en compartir espacios físicos comunes dotados de servicios tecnológicos únicos en variadas materias con la consecuente disminución de los gastos e incremento de la eficiencia; radica en entender que los juzgadores están formados para resolver problemas humanos sin inventar el derecho, argumentando sólidamente, lo que no significa que fundar y argumentar implique hacer sentencias largas y repetitivas, sino atender el problema jurídico resolviéndolo con base en toda la creación del derecho aplicable al caso concreto.

Ahí radica la esencia de este elemento del servicio civil de carrera que concentra su atención en la figura del juzgador y redimensiona sus ámbitos personal, familiar y profesional, desvinculándolo absolutamente de labores administrativas, dotándolo de todos los adelantos tecnológicos, y lo entiende

como un intérprete del Derecho que plasma sus resoluciones en actos de gobierno que se traducen en gestión pública judicial.

En ese sentido es posible destacar que el carácter de la sentencia judicial como elemento de gestión incide en los siguientes aspectos: a). Orgánicos, al garantizar la mayor eficiencia del sistema judicial en su conjunto y, por otra, la eficiencia, autonomía e independencia interna de los órganos que ejercen jurisdicción; b). Procesales, al garantizar el derecho al debido proceso; c). Perfeccionamiento judicial, al desarrollar y profundizar el papel social de los juzgadores; d). Acceso al sistema judicial, al hacer más simple y entendible el lenguaje que se utiliza en el medio jurídico; y, e). administración del Poder Judicial, al incidir directamente en la toma de las decisiones sobre los planes y programas del sector, dando prioridad al efecto multiplicador que ellos pueden generar para promover cambios sucesivos y de mayor profundidad.

VIGÉSIMA CUARTA

De lo anterior surge la necesidad de la formulación de una explícita política judicial con el objeto central de que los órganos jurisdiccionales orienten su acción hacia los fines sociales considerados más necesarios y prioritarios.

Una política judicial coherente posibilita una mejor y más eficiente inserción del Poder Judicial en la estructura operativa del Estado, al existir una adecuada percepción de que los problemas jurídicos y de la justicia

atañen a la sociedad en su conjunto y que su resolución implica un beneficio colectivo.

Desde el punto de vista de la gestión, en el ámbito judicial no es simple demarcar con toda nitidez el espacio propio de lo jurisdiccional y diferenciarlo de lo administrativo. La actividad jurisdiccional tiene que ver con la decisión del asunto debatido. Es obvio que comparten esta calidad todas aquellas actuaciones o trámites que permiten en términos sustanciales llegar a una decisión: el dictado de la sentencia.

Por estas razones, el tema de la gestión judicial es un problema complejo, sobre todo en los sistemas de derecho en nuestro continente donde está mucho más presente la imagen del órgano jurisdiccional que la del juez considerado aisladamente.

Pero aun en ese plano, los modernos conceptos de gestión no deberían estar ausentes de su organización. Ello se vincula a una concepción de la justicia que no se entiende exclusivamente como la encarnación de valores y fines trascendentes, sino, específicamente, como una función pública que se le debe a las personas que acuden a los juzgados y tribunales para que se les resuelvan pronta y eficazmente sus problemas.

En definitiva, los esfuerzos deberían concentrarse en el incremento del tiempo que el juzgador dedica a las funciones jurisdiccionales, ya que él es

el capital más valioso y escaso del sistema judicial. La posibilidad de desvincular lo más posible a éste de las tareas administrativas es una necesidad urgente, debido a que la experiencia indica que estas funciones, y no la resolución de litigios, son las que ocupan en mayor medida la jornada de los titulares de órganos jurisdiccionales, en suma: el juez está para dictar sentencias que resuelvan problemas jurídicos concretos y no para administrar la sede del juzgado o tribunal, gestiona desde el dictado de la sentencia que es un acto de gobierno concreto, la administración debe ser encargada a otros servidores públicos como podría ser un secretario cuya tarea específica sea precisamente esa.

El mejoramiento de la gestión judicial no debería entenderse sólo como hacer más y mejor lo mismo. Se requieren también innovaciones que permitan soluciones diversas a las convencionales. En ese sentido, afrontar los retrasos en los procesos sólo a través de la creación de más tribunales se ha comprobado que no soluciona los problemas de congestión. Es seguramente más útil dedicar esfuerzos al análisis de las disparidades de rendimiento entre los distintos juzgados y aprovechar las experiencias de los más exitosos, o sea: la fórmula de acceso a la justicia no es más tribunales sino más juzgadores eficientes, gestores de sentencias simples, directas, concretas, con interpretación de lo que deba ser interpretado y con aplicación racional del Derecho.

En ese esfuerzo, es necesario considerar atentamente el sentido y uso de la tecnología moderna, para evitar de una vez por todas el uso desmedido de papel, incentivar la aplicación virtual del Derecho, las

videoconferencias, el internet, la digitalización y los juicios en línea (el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un claro ejemplo en ese rubro, al crear la Sala Especializada en Juicios en Línea, como se puede observar en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 2011); entre otros instrumentos que el avance de la ciencia y la tecnología nos proporcionan, que ayudan indiscutiblemente en la toma de decisiones y solución de los problemas jurídicos cotidianos.

Por ello, se hace necesaria la existencia dentro del Poder Judicial en su conjunto de una instancia que concentre las decisiones globales que atañen a esos asuntos y que sea capaz de implementar las políticas diseñadas. Su establecimiento debe ser funcional a la racionalización de los recursos del Poder Judicial integral y posibilitar la liberación de tareas administrativas a todos los juzgadores, cuya denominación podría ser Oficina de Gestión Pública del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales objetivos sean:

- Promover el servicio civil de carrera administrativa en el Consejo de la Judicatura Federal.
- Planificar la gestión de todos los componentes de la administración de los órganos jurisdiccionales, en el corto, mediano y largo plazo.
- Realizar o contratar estudios e investigaciones empíricas relativas al quehacer del Poder Judicial.

- Elaborar el presupuesto del sector. Esta función comprende: recabar la información pertinente de todos los componentes, discriminar prioridades y hacer la presentación a las autoridades decisorias.
- Participar en la administración de los recursos asignados al Poder Judicial. Desarrollar programas de gestión financiera y determinar qué aspectos son susceptibles de descentralizarse.
- Coadyuvar en el control del gasto. El establecimiento de controles debe incluir sistemas adecuados de contabilidad e información, pautas para el manejo de los fondos de los registros de los tribunales, inversiones, desembolsos, políticas y pautas bien definidas para el cobro, información y uso de multas que devengan intereses y otros ingresos.
- Desarrollar requisitos logísticos y procedimientos de adquisiciones sobre una base centralizada y descentralizada, según lo dicte la eficiencia y economía con el fin de lograr para los órganos jurisdiccionales un apoyo administrativo y operativo apropiado, logrando con ello una política pública inmobiliaria de largo alcance.
- Establecer sistemas de administración del personal subalterno, que contemplen: determinación de plantas, especificaciones de funciones para los distintos cargos y calificaciones de quienes los ejercerán, sistemas de responsabilidades en el trabajo, niveles de salarios, procedimientos para la contratación, evaluación de rendimiento, mecanismos de promoción y procedimientos disciplinarios, mantenimiento de hojas de vida y adopción de decisiones relativas a la carrera funcionaria.

- Desarrollar pautas de versatilidad para los espacios físicos y facilidades de todas las necesidades de los tribunales que incluyan inspecciones, mantenimiento, reparaciones y estándares de construcción e implementación sobre una base descentralizada donde sea posible.
- Implantar sistemas estadísticos generales y uniformes para todos los juzgados y tribunales y controlar la fidelidad de la información.
- Estructurar sistemas informáticos para todo el Poder Judicial. Desarrollar mecanismos de información jurídica, a través de la creación de bibliotecas o bancos de datos. Conectar al servicio con bancos de datos de otras instituciones públicas o privadas. Incorporar todos los adelantos tecnológicos al quehacer del Poder Judicial.
- Desarrollar, divulgar y revisar constantemente manuales operacionales y administrativos, y formularios.
- Elaborar estándares para la toma de las decisiones más importantes relativas a la función pública de impartir justicia.
- Prestar asistencia técnica en materias de administración a los diversos tribunales que integran el servicio.
- Coordinar los diversos esfuerzos de modernización para el sector, negociar el financiamiento de proyectos específicos.

Repito, los juzgadores deben entender que: dictar una sentencia es un acto de gobierno de la *polis*, no es un mero formalismo; no es un mero procedimiento administrativo y eso es muy importante que el juez lo tenga siempre presente. El desprestigio se achaca fundamentalmente a la forma de prestar la función pública de impartir justicia, a la imposibilidad real de

un acceso a la justicia o a lo extraño e incomprensible que resulte el sistema judicial para el ciudadano común y corriente. Este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta, no sólo por los funcionarios judiciales, sino también por todos quienes estamos involucrados en la judicatura.

La función política del poder jurisdiccional lo obliga también a ser eficiente y, para ello, debe reformar su accionar mediante nuevas técnicas de gestión y tecnologías. Su accionar cotidiano, no sólo lo administrativo sino también lo propiamente jurisdiccional, debe ser regido por la planificación y la programación, instrumentos necesarios para una racionalización del uso de los recursos financieros y humanos.

VIGÉSIMA QUINTA

Propongo como elemento integrador una nueva Ley General del Servicio Civil de Carrera del Estado Mexicano. No tengo duda al afirmar que un Estado justifica su existencia en la medida en que cumple los objetivos para los que fue creado, en tanto garante de las funciones públicas esenciales que le dan sentido a la vida estatal y rumbo a la sociedad, elemento fundamental de su composición primigenia.

Tampoco existe duda en que los servidores públicos profesionalizados, reclutados bajo el principio rector del “merito”, cumplen a cabalidad las funciones y responsabilidades que tienen encomendadas, logrando de esa manera justificar la existencia de las entidades públicas.

Esa misión adquiere una trascendencia definitiva cuando los cometidos tienen como plataforma institucional una función pública ligada a la vida misma del Estado, funciones que por su propia naturaleza amplían, fortalecen y definen el presente y el futuro del *leviatán*, me refiero a las actividades judiciales, legislativas y ejecutivas, que hoy por hoy siguen siendo soporte de su organización y funcionamiento, o para decir con Hobbes, son el pilar de su materia, forma y poder político.

Esas funciones precisan de funcionarios públicos seleccionados con base en sus capacidades profesionales, en la fehaciente demostración de su experiencia, en sus cualidades éticas, en su constante actualización técnica, en su vocación por el servicio público y, principalmente, en la evaluación permanente de su trabajo.

Por ello, creo firmemente en la necesidad de normar desde la esfera legislativa todo el servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el ámbito federal, conjuntando los esfuerzos institucionales y los avances que en ese tema se tienen hasta la fecha en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos en los que ha permeado históricamente la vinculación de la profesionalización y el acceso a los cargos públicos.

Convendría entonces, para iniciar esa gran empresa, establecer cuatro líneas de acción básicas:

Primera.- Conformar un grupo de trabajo integrado por representantes de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la

Judicatura Federal, de cada órgano constitucionalmente autónomo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Tribunales Agrarios, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Federal Electoral), con el objeto de elaborar las bases de una nueva legislación en materia de servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el ámbito federal, y sensibilizar a los legisladores de su trascendencia en beneficio de todos los gobernados.

Segunda.- Tomar como modelo institucional el servicio civil de Carrera Judicial, que ha servido para el mejor ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la aplicación estricta del Derecho, atribución estatal esencial. Sistema que en el futuro deberá sentar las bases del servicio civil de carrera en las áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.

Tercera.- Seguir como modelo de técnica legislativa la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin menoscabo de los contenidos del Estatuto del Servicio Profesional Agrario; del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral; del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; del Estatuto del Servicio Profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; del Reglamento de Concursos, Selección e Incorporación de Personal y Carrera Jurisdiccional en los Tribunales Agrarios; de la Ley Federal de Defensoría Pública y de las Bases

Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, antes de sus últimas reformas que desnaturalizaron el servicio civil de carrera en esa noble institución.

Cuarta.- Valorar, cuando menos, dos condiciones para su implantación: el arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público: legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia y eficacia, imparcialidad y lealtad; y, la concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, cuyo objetivo será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la misión del Estado.

En suma, la adopción de un nuevo ordenamiento regulador del servicio civil de carrera en el Estado Mexicano equivale al establecimiento de una política pública federal que tendrá resultados óptimos para el servidor público, en sus entornos personal, profesional, laboral y familiar; para los ciudadanos al contar con un Estado eficiente, profesionalizado, capaz de responder, hasta éticamente, en su actuar cotidiano a través de sus administradores, jueces, legisladores y demás servidores públicos de los órganos creados desde la Norma Suprema con el carácter de autónomos; y,

para bien del propio Estado cuyos gobernantes sabrán que las funciones públicas están en manos profesionales y que el accionar de los poderes públicos tienen buena sede, excelentes operadores y mejor destino.

De esta manera, lograremos cumplir a cabalidad los fines del Estado, entidad que entendemos a la manera de Jorge Fernández Ruiz "como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes."

FUENTES DE ESTUDIO Y CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Romero, Miguel, "Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX (Necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes)", tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

Atienza, Manuel, "Reflexiones sobre Ética Judicial", en Serie Ética Judicial, 17, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Arellano García, Carlos, "Práctica Jurídica", 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1984.

Altamira, Pedro Guillermo, "Curso de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971.

Bandrés, José Manuel, "Poder Judicial y Constitución", Barcelona, España, Bosch Casa Editorial, 1987.

Bielsa, Rafael, "Derecho administrativo", Buenos Aires, Editorial Depalma, 1955.

Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1994.

Castelló-Tárrega, Juan José Marí, y otros, "Preparación, Selección y Promoción de Jueces", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Cortina Adela y Martínez Emilio, "Ética", Madrid, Akal, 1996.

Cosío Villegas, Daniel, "La Administración Pública en la Época de Juárez", volumen 1, México, Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1974

Cossío Díaz, J. Ramón, "Jurisdicción Federal y Carrera Judicial", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pág. 46.

Cossío Díaz, J. Ramón, "Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1992.

Chávez Alcázar, Margarita "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", México, edición de la autora, 1985.

Chávez Padrón, Martha, "Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1990.

Chevallier, J. y Los Chak, D., "Introduction a la Science Administrative", París, Edición Dalloz, 1974.

De Zan, Julio, "La ética, los derechos y la justicia", Uruguay, Konrad-Adenauer-Stifung E.V., 2004.

Díaz, Elías, "Estado de Derecho y sociedad democrática", Madrid, Taurus, 1981.

Díez, Manuel María, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1967.

Drago, Roland, "Science Administrative: caracteres Generaux de la Science Administrative: Les Structures Administratives", París, Les Cours de Droit, 1975.

Dwight, Waldo, "Administración Pública", México, Editorial Trillas, 1974.

Esquinca Muñoa, César, "Consejo de la Judicatura experiencia mexicana", México, Editorial Porrúa, 2010.

Esquinca Muñoa, César, "El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo", 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo y administración pública", 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo del Distrito Federal", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2009.

Fernández Ruiz, Jorge "Poder Legislativo", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2003.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho Administrativo. Contratos", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2000.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho administrativo", México, Editorial McGraw-Hill, 1997.

Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho Administrativo (servicios público)", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 1995.

Fix Fierro, Héctor, "La Carrera Judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los Jueces", México, Quinto aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación, 1996.

Fix Fierro, Héctor, "La eficiencia de la Justicia", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Fix Fierro, Héctor, "Los Consejos de la Judicatura entre Profesión y Organización", Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura, México, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

Gazier, Francois, "La Fonction Publique Dans le Monde", París, Editorial Cujas, 1972.

Giménez, Gilberto, "Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del Discurso Político-Jurídico", 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Goodnow, Franck, "Politics and administration", Princeton University Press, 1956.

Guerrero, Omar, "La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. Análisis y comentarios", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Guerrero, Omar, "El funcionario, el diplomático y el Juez", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Plaza y Valdés Editores, 1998.

Guerrero, Omar, "La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

Guerrero, Omar, "La Administración Pública del Estado Capitalista", México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979.

Maliandi, Ricardo, "Ética: conceptos y problemas", Buenos Aires, Biblos, 2004.

Martínez Silva, Mario, "Los Sistemas de Personal en la Administración Pública Federal", tomo I, 2ª. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pág. 28.

Noriega Cantú, Alfonso, "Los derechos sociales, creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Prieto-Castro y Ferrándiz, Leonardo, "Derecho de Tribunales, Organización, Funcionamiento, Gobierno", España, Editorial Aranzadi, 1986.

Kaplan, Marcos, "Estado y Sociedad", tercera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

Kelsen, Hans, "Teoría Pura del Derecho", trad. de Roberto S. Vernengo,

México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Kriele, Martín, "Introducción a la Teoría del Estado", partes segunda y tercera, Argentina, Editorial Depalma, 1980.

Laso Vallejo, Gregorio, "El Civil Service Británico", Madrid, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1959.

Le Vert, Dominique, "Profesionalización y Formación del Funcionario Público en Francia", México, Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C., Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Tomo VI, Argentina, Alfa, 1956.

Mackenzie, W.J.W. y J.W. Grove, "La administración central en Gran Bretaña", Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1996.

Manzana Laguarda, Rafael, "Derechos y deberes del funcionario público", Madrid, Editorial Tipont lo Blanch, 2006.

Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes", México, Editorial Porrúa, 1980.

Rodríguez Rodríguez, Libardo, "Derecho Administrativo Colombiano", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2004.

Sagües, Néstor Pedro, "Las Escuelas Judiciales", Cuadernos para la Reforma de la Justicia, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Soberanes, José Luis, "Los Tribunales de la Nueva España", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

Tarello, Giovanni, "El derecho y la función de distribución de los bienes, (Cultura jurídica y Política de Derecho)", México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Torres Vega, Juan Luis, "Ética, profesionalización y reformas en la función pública", I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 4, CLAD-BID, 2003.

HEMEROGRÁFICAS

Baumann, Alexis, "Los Magistrados en Francia", Francia Hechos y Cifras, número 30, septiembre, Embajada de Francia en México, Servicio juripole electrónico, 1992.

Baumann, Alexis, "La organización del sistema judicial de Francia", Francia Hechos y Cifras, número 26, julio, Embajada de Francia en México, Servicio juripole electrónico, 1992.

Buendía Vázquez, Alejandro, "Políticas públicas, enfoques y perspectivas", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 35, julio-septiembre, México, 1997.

Canales Aliende, José Manuel, "La administración de la justicia: hacia una Visión Gerencial del Función pública de la Justicia", Madrid, España, Revista de Estudios Políticos, Núm. 73, julio-septiembre, 1991.

Dahl, Robert, "El Estudio de la Administración Pública", México, Revista de Administración Pública (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, número 95, 1997.

Del Río Govea, Manuel, "Implantación de la Carrera Judicial en México", México, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37, 38, 39 y 40, 1960.

Domínguez, Virgilio, "Examen de posibles objeciones respecto a una Secretaría de Justicia", México, El Foro, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961.

Esquinca Muñoa, César, "La Carrera Judicial Federal", México, Revista Jurídica, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes, nueva época, año VIII, número 13, mayo-diciembre, 1997.

Fix Fierro, Héctor, "La Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", México, Revista de Administración Pública (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, número 95, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor, "Preparación, selección y nombramiento de los Jueces", Chile, Congreso Internacional de Derecho Procesal, Revista de Derecho Procesal, Año VIII, número 12, 1978.

Flores García, Fernando, "Implantación de la Carrera Judicial en México", México, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37-40, 1960.

Gustavo Quiroga, Leos, "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", abril-septiembre, 1984.

González, María del Refugio, "De la acumulación de funciones a la división de Poderes", Crónica Legislativa, Nueva Época, núm. 1, octubre 1994-marzo 1995.

González Avelar, Miguel, "Un Servicio Civil de Carrera", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 31, julio-septiembre, México, 1996.

Medina, Ignacio, Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo X, números 37-40, enero-diciembre, México, 1960.

Mosquera Sánchez, Luis, "El sistema francés de selección y formación de Jueces profesionales", Madrid, Revista de Derecho Judicial, año II, número 6, 1961.

Pardo, María del Carmen, "El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización", México, Revista Gestión y Política Pública, volumen IV, número 2, 1995.

Patiño Reyes, Alberto, "La imparcialidad ¿virtud, principio o garantía? El estado de la cuestión", México, Criterio y Conducta, Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, número 7, enero-junio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

Ramos Sobarzo, Arturo, "La independencia judicial: perspectivas conjugadas en contextos de consolidación democrática", México, Criterio y Conducta, Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, número 7, enero-junio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

Revista "Prospectiva", México, número 10, año 3, julio de 1998.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo X, julio-diciembre, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1948.

Sierra Olivares, Carlos, "Servicio Civil de Carrera en México", Revista Centroamericana de Administración Pública, número 30-31, enero-diciembre, Costa Rica, 1996.

Steidel Figueroa, Sigfrido, "Disciplina judicial y ética de los jueces: algunas controversias y propuestas", Santiago de Cali, Criterio jurídico, volumen 8, número 2, 2008.

Toro, Alfonso, "Las instituciones judiciales de los pueblos indígenas", México, Revista General de Derecho y Jurisprudencia, 1931.

ENCICLOPÉDICAS

Becerra Bautista, José, "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo III, décima quinta edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto

de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2001.

Fernández Ruiz, Jorge (Coordinador), "Diccionario de Derecho Administrativo", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2003.

Linares Quintana, Segundo V., "Enciclopedia Jurídica Omeba", Tomo X, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, 1969.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo D-H, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1997.

Tamayo y Salmorán, Rolando, "Diccionario Jurídico Mexicano", tomo P-Z, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 1997.

Varela Gil, Carlos, "Diccionario Histórico Judicial de México Ideas e Instituciones", México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

DOCUMENTALES

Arroyo Álvarez, Wilberth, (Costa Rica), Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales (ponencia), Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.

"Boletín de Estudios Administrativos", número 3, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, 1972.

Cabrera Acevedo, Lucio, "Documentos Constitucionales y legales relativos a la función judicial, 1810-1917", tomo II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997.

Fernández Valverde, Rafael, (España), Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales (ponencia), Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.

“Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

“La administración de Justicia, temas y problemas de la Administración de Justicia en México”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

“La Carrera Judicial como forma de organización y administración del estatuto profesional de los Jueces”, Memoria de la Celebración del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación”, México, Consejo de la Judicatura Federal, 1997.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación”, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985

Maitrepierre, Eric (Francia), Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales (ponencia), Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.

“Manual de Administración Pública”, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 1972.

Yépez Sánchez, Miguel, (Perú), Primer Encuentro Internacional de Escuelas Judiciales (ponencia), Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Boletín Oficial del Estado Español, 8 de mayo de 2002 y 7 de junio de 1995,

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tematizada y concordada (Bonilla López, Miguel), 2ª edición, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998.

Ley de Carrera Judicial No. 7338, de Costa Rica.

ELECTRÓNICAS

www.cjf.gob.mx

http://criteriojuridico.puj.edu.co/archivos/06_172_s_steidel_disciplina_judicial_y_etica.pdf

<http://www2.scjn.gob.mx/investigacionesjurisprudenciales/codigos/int/codigo-iberoamericano-etica.pdf>

<http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/mohl.htm>

OTRAS

Código Iberoamericano de Ética Judicial, 2006.

Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, 2004.

Diario Oficial de la Federación publicados el 6 de enero de 1992, 20 de agosto de 1993, 22 de agosto de 1996, 23 de marzo de 1999, 13 de septiembre de 1999, 10 de abril de 2003, 9 de enero de 2006, 7 de abril de 2006, 3 de octubre de 2006, 15 de diciembre de 2010, 19 de abril de 2011 y 26 de mayo de 2011.

Gómez Martínez, Juan Carlos "La elaboración de políticas públicas en la administración procesal federal" (tesis de maestría), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomos V y

XI, marzo de 1997 y 2000, respectivamente.