

Capítulo III. La carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995	75
1. El proceso de creación de la carrera judicial	75
2. La carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995	79
A. La carrera judicial de jueces y magistrados	79
B. El Instituto de la Judicatura	82
C. El recurso de revisión administrativa	83
D. La individualización de las normas generales en materia de carrera judicial.	85
3. Evaluación de la carrera judicial	87
A. La carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como “carrera judicial”	88
B. La eficiencia de la carrera judicial como “mercado interno de trabajo”	90
C. Carrera e independencia judiciales.	100

CAPÍTULO III

LA CARRERA JUDICIAL EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1995

1. *El proceso de creación de la carrera judicial*

Uno de los aspectos de mayor relevancia de la iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales que el presidente de la República presentó ante el Senado el 5 de diciembre de 1994 fue sin duda la carrera judicial.⁹⁸ Así, en la correspondiente exposición de motivos puede leerse:

Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser un promedio de veintinueve tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeto a los criterios generales, objetivos e imparciales que determinen las leyes.

A pesar de la importante declaración hecha en la exposición de motivos, el sentido de la misma no se vio reflejado de la

⁹⁸ Véase la visión panorámica del contenido de las reformas en Fix-Zamudio y Cossío Díaz, *op. cit.*, nota 72, pp. 547-576.

misma manera en el articulado propuesto. En realidad, el nuevo texto del artículo 97 constitucional propuesto por la iniciativa se limitaba a señalar que los jueces y magistrados serían designados por el Consejo de la Judicatura Federal, para lo cual deberían satisfacer los requisitos previstos en la ley, y que los jueces y magistrados designarían a su personal conforme a lo que se estableciera en materia de carrera judicial.

Habiendo fungido la de Senadores como cámara de origen en el proceso de reforma constitucional, la formulación del dictamen correspondió a los Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Asuntos Legislativos, Primera Sección. En lo que concierne a la carrera judicial, las Comisiones apuntadas consideraron que a partir de su establecimiento, “[...]cada juez, cada magistrado, sin importar su lugar de adscripción, tendrá la plena confianza de que sólo sus méritos y desempeño profesional, con exclusión de cualquier otro elemento de índole diversa, serán los factores que determinen su ubicación en el cuerpo judicial”. Aceptada la importancia de la carrera judicial, en la Cámara de Senadores se propusieron y aceptaron las siguientes modificaciones y adiciones a la iniciativa presidencial: primera, respecto del primer párrafo del artículo 97 se propuso que los nombramientos de jueces y magistrados se hicieran “[...]con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley”; segunda, se consagró expresamente en el artículo 100 a la carrera judicial y los criterios y objetivos de la misma,⁹⁹ y tercera, se introdujo un octavo párrafo al propio artículo 100 a efecto de establecer que en contra de las decisiones de designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces

99 La propuesta de un quinto párrafo del artículo 100 quedó en los términos siguientes: “La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la Carrera Judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal, podría interponerse un recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte, el cual se limitaría a “[...]verificar que hayan sido adoptados conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”.

Al haber sido aprobadas las modificaciones y adiciones del Senado de la República, y no habiéndose introducido en esta materia otras por la Cámara de Diputados, los supuestos constitucionales de la carrera judicial contenidos en el decreto de reformas publicadas en el *Diario Oficial* del día 31 de diciembre de 1994, son los acabados de mencionar.

Con fecha 10 de abril de 1995, el presidente de la República sometió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁰⁰ En la exposición de motivos de tal iniciativa se señalan los principales aspectos de la carrera judicial en los siguientes términos: primero, se habla de la regulación de los requisitos y procedimientos para el ingreso y promoción en las categorías de magistrado, juez, secretario de tribunal o juzgado y actuario de tribunal o juzgado; segundo, se elevó la edad de retiro de jueces y magistrados de setenta a setenta y cinco años; tercero, se planteó la posibilidad de generar estímulos económicos al interior de cada una de las categorías mencionadas, basados en el desempeño profesional, el grado académico, la antigüedad en la función judicial y la disponibilidad para ejercerla en lugares o en condiciones difíciles; cuarto, se establecieron los sistemas de oposición libre y concurso interno de oposición

100 A fin de lograr la aplicación inmediata de la reforma constitucional de diciembre de 1994, el presidente de la República presentó en enero de 1995 una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988. En lo que concierne a la carrera judicial, en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1995, se determinó lo siguiente: “En tanto se establecen las bases para el funcionamiento de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, las vacantes que se presenten se cubrirán mediante los procedimientos de suplencia previstos en la ley que se reforma por el presente decreto”.

para las categorías de jueces y magistrados, dando posibilidad de incorporación al personal del Poder Judicial de individuos destacados en la profesión jurídica; quinto, se estableció el examen de aptitud para el resto de las categorías de la carrera judicial; sexto, se determinaron los elementos objetivos que deberían ser tenidos en cuenta para las adscripciones y readscripciones de jueces y magistrados y, séptimo, también se establecieron los criterios objetivos de ratificación de los jueces y magistrados una vez cumplido el periodo de designación de seis años.

Como se apuntó, la iniciativa presidencial fue presentada a la Cámara de Senadores, correspondiendo la formulación del dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda Sección. Estas Comisiones, después de establecer el sentido que a su juicio debía darse a las expresiones “excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad e independencia”¹⁰¹ contenidas en el artículo 100 constitucional como principios rectores de la carrera judicial, expresaron que “[...]es justo recordar que en la propuesta del Ejecutivo se han recreado variantes genuinas de la institución de la carrera judicial que otras legislaciones no precisan y, sobre todo, que no subyace el ánimo de convertir al Poder Judicial Federal en un ente hermético, incapaz de admitir la complementariedad de otras fórmulas de ingreso que no sean las de concurso interno o escalafonario”, de ahí que “[...]esta parte de la iniciativa recoge totalmente el mandato constitucional de la norma constitucional vigente desde la reforma de diciembre de 1994[...].”

Al discutirse en el pleno de la Cámara de Senadores el dictamen mencionado el día 25 de abril, el senador Rocha Díaz dio lectura a diversas modificaciones propuestas por los senadores del PRI y del PAN a los artículos 110, 112 segundo párrafo, 113 segundo párrafo, 114 fracción I y 115, párrafos

101 Cfr. las pp. 72-73 del dictamen mencionado.

primero, segundo y último, mismos que fueron aprobados en votación económica en la misma sesión pública ordinaria del día 25. En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados no se introdujeron reformas a la iniciativa de Ley Orgánica, habiéndose aprobado así en la sesión del día 19 de mayo por mayoría de 340 votos.

2. *La carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995*

Para evaluar la carrera judicial de los jueces y magistrados prevista en la vigente Ley Orgánica, publicada en el *Diario Oficial* del 26 de mayo de 1995, es necesario describir previamente los siguientes temas: la carrera judicial propiamente dicha; las funciones del órgano auxiliar Instituto de la Judicatura, y el recurso de revisión administrativa.

A. *La carrera judicial de jueces y magistrados*

Según dispone la Ley en vigor, para ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional mínima de cinco años (artículo 106).¹⁰² Para ser designado juez de distrito, por otra parte, se deben satisfacer los requisitos mencionados, salvo el de la edad, que es de treinta años (artículo 108).

Las designaciones para juez de distrito y magistrado de circuito deberán cubrirse mediante los concursos internos

¹⁰² Todas las citas de artículos se refieren a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, salvo que se indique otra cosa.

de oposición y de oposición libre (artículo 113). Mientras que en los primeros sólo podrán participar los jueces de distrito cuando la plaza a concurso sea la de magistrado de circuito y ciertas categorías de servidores jurisdiccionales cuando la plaza sea de juez,¹⁰³ tratándose de los concursos de oposición libre podrá hacerlo cualquier persona en los porcentajes y con los requisitos fijados por el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 113).

Los dos tipos de concurso se componen de las siguientes etapas, según dispone el artículo 114 de la Ley: primera, el Consejo de la Judicatura Federal emitirá una convocatoria en la cual deberán precisarse el tipo de concurso, las categorías y número de vacantes sujetos a él y sus condiciones de inscripción y celebración; segunda, los aspirantes deberán resolver un cuestionario por escrito sobre materias relacionadas con la plaza a concurso, pasando a la siguiente etapa sólo las cinco personas que por cada vacante hubieren obtenido las calificaciones más altas; tercera, los aspirantes resolverán los casos prácticos asignados mediante la redacción de los proyectos de sentencia respectivos;¹⁰⁴ cuarta, los aspirantes se presentarán ante un jurado,¹⁰⁵ a fin de celebrar un examen oral y público desarrollado mediante interpelaciones relativas a las funciones propias de la plaza sujeta a concurso, y quinta, al concluir el examen oral se levantará un acta y se determinará al ganador, lo cual se comunicará al Consejo de la

103 Se trata de las categorías de secretario y subsecretario generales de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de estudio y cuenta de ministros, secretarios y subsecretarios de acuerdo de Sala y secretarios de tribunal de circuito y juzgado de distrito (artículo 110).

104 Tanto los cuestionarios como los casos prácticos deberán ser preparados por un comité integrado por un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, un magistrado o juez según la plaza que se concurre y un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura (artículo 116).

105 En términos del artículo 117, el jurado lo integrarán un miembro del Consejo de la Judicatura Federal, un juez magistrado dependiendo de la plaza sujeta a concurso, y un integrante del Comité Académico del Instituto de la Judicatura, siéndoles aplicables los impedimentos del artículo 146 de la propia Ley.

Judicatura Federal para que haga el nombramiento correspondiente.

La designación de los jueces y magistrados se hará por un periodo de seis años, al término del cual si los magistrados o jueces fueren ratificados o estos últimos promovidos al cargo de magistrados, sólo podrán ser separados de éste por las causas que señale la Ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad (artículos 106 y 108). Tratándose de la ratificación, el artículo 121 establece, por vez primera, diversos criterios objetivos para otorgarla: el desempeño en el ejercicio de la función; los resultados de las visitas de inspección;¹⁰⁶ el grado académico con que se cuenta y los cursos de actualización y especialización debidamente acreditados; el no haber sido condenado por falta grave como consecuencia de una queja administrativa, y los demás que se hayan establecido mediante acuerdos generales publicados con seis meses de anticipación.

Para la adscripción de los jueces y magistrados nombrados también se estableció una serie detallada de criterios objetivos, cuyo ejercicio corresponde al Consejo de la Judicatura Federal. Así, para la primera adscripción de magistrados y jueces en los casos en que haya varias plazas vacantes, el Consejo tomará en cuenta la calificación obtenida en el concurso de oposición; los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura; la antigüedad en el Poder Judicial o en la práctica profesional; el desempeño en el propio Poder Judicial y el grado académico y los cursos de actualización o especialización (artículo 119). Tratándose de los cambios de adscripción se tomarán en cuenta los cursos realizados en el Instituto; la antigüedad en el Poder Judicial; el grado académico y los cursos de actualización y

¹⁰⁶ Los artículos 98 a 102 establecen la organización y funciones de la Visitaduría Judicial, órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, así como los procedimientos y formalidades que los visitadores deben seguir al momento de inspeccionar un juzgado de distrito o un tribunal de circuito.

capacitación; los resultados de las visitas de inspección y la disciplina y desarrollo profesionales (artículo 120).

Un último y novedoso sistema dentro de la carrera judicial en el relativo a los estímulos que debe establecer el Consejo de la Judicatura de acuerdo con su presupuesto y mediante disposiciones generales. Los estímulos previstos son, en general, de los siguientes tipos: primero, el otorgamiento de estímulos económicos a partir del desempeño en el ejercicio de la función, de los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad, el grado académico, el arraigo y los demás que el Consejo estime pertinentes, y segundo, el otorgamiento de años sabáticos y de becas para realizar estudios e investigación en el extranjero (artículo 111).

B. El Instituto de la Judicatura

El artículo 88 establece que el Consejo de la Judicatura Federal contará con diversos órganos auxiliares, entre los cuales se encuentra el Instituto de la Judicatura. El artículo 92 otorga a este órgano competencia “[...] en materia de investigación,¹⁰⁷ formación, capacitación y actualización¹⁰⁸ de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste”, mientras que el artículo 96 dispone que el Instituto establecerá los cursos para preparar a quienes pretendan realizar exámenes en la carrera judicial.

La Ley Orgánica prevé que el Instituto, además de un director¹⁰⁹ y de extensiones regionales,¹¹⁰ deberá contar con un

107 El artículo 97 dispone que tal investigación deberá dirigirse a lograr el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación, es decir, el establecimiento de los estudios mediante los cuales se fundamenta la política judicial de éste último.

108 En el artículo 95 se establecen los distintos objetivos que deberán perseguirse mediante los cursos que imparta el Instituto.

109 Véase el artículo 88 de la Ley.

110 Véase el artículo 92, segundo párrafo, de la Ley.

comité académico integrado por al menos ocho miembros de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica (artículo 93), el cual tendrá como función determinar, junto con el director general, los programas de investigación, preparación y capacitación de los alumnos; los mecanismos de evaluación y rendimiento; la elaboración de los proyectos de los reglamentos del Instituto y la participación en los exámenes de oposición que señala la Ley (artículo 94).

C. El recurso de revisión administrativa

Introducido por la Cámara de Senadores a la iniciativa de reformas constitucionales aprobadas en el mes de diciembre de 1994, el recurso de revisión administrativa es el medio de impugnación que puede hacerse valer ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en contra de las decisiones de nombramiento, adscripción, cambios de adscripción o remoción de jueces y magistrados, dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal (artículos 100 de la Constitución y 122 de la Ley).

Aun cuando los artículos 100 constitucional y 122 de la Ley disponen que el objeto del recurso es determinar si el Consejo de la Judicatura actuó “[...] con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo [...]”, la Suprema Corte amplió recientemente la materia del mismo. En efecto, al resolver el recurso de revisión administrativa 2/95, el Pleno consideró que “[...] tiene atribuciones para realizar un análisis completo y minucioso, tanto del procedimiento que se hubiere llevado a cabo, como de los hechos, pruebas, motivos y fundamentos que sustentan la resolución [...] y determinar si se cumplieron los requisitos exigidos por la ley, sean de forma o de fondo”,¹¹¹ con lo cual, nos parece,

¹¹¹ Resuelta por unanimidad de diez votos el día 22 de febrero de 1996, bajo la ponencia del ministro Juan Díaz Romero.

se va más allá de lo previsto en las normas constitucionales y legales que fijan los límites de su actuación.

Del recurso de revisión administrativa es conveniente destacar sólo algunos de sus elementos primordiales. Por lo que hace a la legitimación activa, el artículo 123 dispone que cuando se trate de resoluciones de nombramiento o adscripción con motivo de un examen, corresponderá a las personas que en él hubieren participado; cuando se trate de resoluciones de remoción, al juez o magistrado afectado por la misma, y cuando se trate de las resoluciones de cambio de adscripción, al funcionario a quien se le hubiese negado el cambio de adscripción.

Tratándose del procedimiento, la Ley establece que deberá interponerse por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución que deba combatirse, debiendo acompañarse al escrito todos los elementos necesarios para la resolución.¹¹² Recibido el escrito inicial, se solicitará un informe a uno de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal que hubieren votado en favor de la resolución impugnada, debiendo turnarse el escrito, sus anexos y el informe a un ministro ponente a fin de que formule el proyecto de resolución respectivo (artículo 124).

Finalmente, en el artículo 128 se dispone que en aquellos casos en que en la resolución de la Suprema Corte se estime fundado el recurso planteado, su efecto se limitará a declarar la nulidad del acto impugnado a fin de que al Consejo de la Judicatura Federal dicte una nueva resolución en un plazo máximo de treinta días. Adicionalmente, se establece que la nulidad de la resolución no producirá la invalidez de las actuaciones del juez o magistrado, y que la interposición del

¹¹² Los artículos 125 y 126 contienen los supuestos específicos de tramitación de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones de nombramiento o adscripción, mientras que en el artículo 127 se hace lo propio respecto de las resoluciones de remoción.

recurso no interrumpirá los efectos de la resolución que se esté impugnando.¹¹³

D. La individualización de las normas generales en materia de carrera judicial

A fin de describir de manera integral la carrera judicial a partir de un establecimiento en mayo de 1995, conviene reseñar las distintas normas, generales o individuales, mediante las cuales se han individualizado los supuestos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Primeramente, debemos señalar que aun cuando los artículos 81, fracción I, 115, 116, 120 y 121 aluden al reglamento de carrera judicial, y el artículo 92 al del Instituto de la Judicatura, a la fecha (julio de 1996) no se ha expedido ninguno de ellos. La regulación de la propia carrera, en consecuencia, se ha hecho mediante acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal con fundamento en el párrafo séptimo del artículo 100 constitucional.

Tratándose de la designación de magistrados de circuito, el Consejo de la Judicatura Federal ha seguido dos procedimientos: primero, la celebración de un concurso de méritos para ocupar plazas vacantes, y segundo, la convocatoria para la realización de un concurso interno de oposición. En lo que hace a la primera modalidad, mediante el Acuerdo 5/1995, de 18 de agosto, publicado en el *Diario Oficial* del 24 de agosto de 1995, se establecieron las bases que debería contener la convocatoria para ocupar cinco plazas vacantes, entre las cuales se encontraban: ser juez de distrito con antigüedad mínima de cuatro años en el cargo y diez en el Poder Judicial

113 Para una visión más completa de la carrera judicial, sería conveniente recoger también los supuestos de responsabilidad constitucional, administrativa, penal y civil de los jueces y magistrados. Una exposición de estos temas puede verse en Negrete Sansores, Layda, *Consideraciones sobre el Consejo de la Judicatura Federal Mexicano*, México, ITAM, 1995, pp. 93-105 (tesis de licenciatura).

de la Federación, y los requisitos previstos en el artículo 106. Del total de solicitudes presentadas, el Pleno del Consejo debía formar una lista de doce jueces a fin de nombrar, de entre ellos, a los seis nuevos magistrados.¹¹⁴

La segunda modalidad de designación, esto es, el concurso interno de oposición, quedó establecida en términos del Acuerdo 5/1996, de 7 de marzo, publicado en el *Diario Oficial* del 13 de marzo de 1996. En el mismo se fijaron, primordialmente, las siguientes bases: primera, que sólo podrían participar los jueces de distrito que satisficieran los requisitos previstos en el artículo 106 de la Ley; segunda, que constaría de las etapas de solución de un cuestionario y de casos prácticos por escrito y de un examen oral, formulados por el Instituto de la Judicatura Federal; tercera, que en la segunda y tercera etapas sólo podrían participar quienes hubieren obtenido una calificación mínima de ochenta puntos y, cuarta, que los casos prácticos y el examen oral debían evaluarse a partir de criterios objetivos.¹¹⁵

Respecto a la designación de jueces, a la fecha sólo se ha dado la opción del concurso de méritos para ocupar las plazas vacantes, no obstante que el 13 de marzo de 1996 se publicó el Acuerdo 6/1996, que fija las bases del concurso interno de oposición para la designación de jueces, quedando pendiente la convocatoria y la realización del propio concurso.¹¹⁶ El Acuerdo 7/1995, de 4 de septiembre (*Diario Oficial* de 5 de septiembre de 1995), estableció que se concursarían las va-

114 En cumplimiento del Acuerdo 5/1995, la convocatoria correspondiente se publicó en el *Diario Oficial* del 29 de agosto de 1995.

115 Posteriormente se publicó la correspondiente convocatoria para ocupar un total de 55 plazas de magistrado, y el concurso se realizó a partir del 25 de mayo de 1996, con la participación de 80 jueces de distrito (sobre un total de 176). Como resultado de dicho concurso, el Consejo de la Judicatura Federal designó a 52 nuevos magistrados de circuito.

116 El acuerdo mencionado fue sustituido por el diverso acuerdo 20/1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de septiembre de 1996. Ambos acuerdos se reproducen en el apéndice a este trabajo.

cantes de Salina Cruz y Campeche, así como aquellas que se produjeran con motivo de la designación de magistrados por el concurso de méritos antes referido.¹¹⁷ En este caso, la calidad de aspirantes quedó reservada a los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de tribunales colegiados. Los requisitos eran, además de los previstos en el artículo 108, haber desempeñado el cargo de actuario judicial al menos seis meses, el de secretario de juzgado por un tiempo mínimo de tres años, el de tribunal de circuito por no menos de dos años, y no haber sido sancionado con motivo de sus funciones judiciales. Del total de las solicitudes recibidas, el Pleno del Consejo debía formar una lista de dieciséis candidatos a partir de los criterios de desempeño en el último cargo, la antigüedad en éste y en el Poder Judicial, el número de cargos en este Poder, los estudios realizados y las necesidades de servicio.¹¹⁸

3. Evaluación de la carrera judicial

Volviendo a los aspectos hasta aquí tratados, nos hemos ocupado de las relaciones entre la jurisdicción y la forma de organización estatal (estructura y funciones), las funciones de la jurisdicción en el Estado constitucional y la garantía de independencia de los juzgadores, la carrera judicial como modalidad específica de organización jurisdiccional dentro del Estado constitucional y la consideración de aquélla como un “mercado interno de trabajo”, y, finalmente, de la descripción de la carrera judicial establecida en la vigente Ley Orgánica del Poder

¹¹⁷ La convocatoria para este concurso se publicó en el *Diario Oficial* del 8 de septiembre de 1995.

¹¹⁸ Adicionalmente, mediante Acuerdo 1/1 996, de 4 de enero (*Diario Oficial* del 11 de enero de 1996), se convocó el concurso de oposición interna de magistrados de circuito y jueces de distrito para ocupar el cargo de visitador judicial, toda vez que, en términos del artículo 99, a ese cargo le son aplicables diversos supuestos de la carrera judicial que estamos analizando.

Judicial de la Federación, así como de los antecedentes de esta última. Estos temas nos proporcionan los elementos necesarios para evaluar la carrera judicial en México al contrastarla con uno o varios de esos temas. A fin de acercarnos lo más detalladamente posible a la comprensión de la carrera judicial partiendo de los elementos apuntados, resulta adecuado formular las siguientes interrogantes: ¿se establece la carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación? ¿es eficiente la “carrera judicial” establecida en dicha Ley? y ¿el modelo de carrera judicial de la Ley garantiza la independencia judicial y, por ende, contribuye al fortalecimiento del Estado constitucional?

A. La carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como “carrera judicial”

El intento de responder a la primera de las cuestiones planteadas implica contrastar una realidad normativa que ha sido definida como carrera judicial con una idea de “carrera judicial”. A efecto de no incurrir aquí en los procesos platonistas que tanto daño han causado al pensamiento jurídico en nuestro país, procederemos de manera empírica mediante la utilización de los tipos ideales weberianos.¹¹⁹

Como se apuntó anteriormente, los tipos ideales sirven para establecer las notas predominantes que tienen en común diversos fenómenos con la finalidad ulterior de comprender mejor la realidad. Si de la breve exposición que realizamos de la carrera judicial quisiéramos extraer sus notas predominantes, podríamos decir que se trata de un conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los cargos jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de

119 Burger, *op. cit.*, nota 13, pp. 115, 120-121.

los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o de méritos como juzgador.

Para demostrar las funciones del tipo ideal “carrera judicial”, consideraremos los casos francés y norteamericano. Tratándose del primero, nadie dudaría en considerar al sistema de organización y administración de los cargos de los jueces y magistrados como una de las expresiones claras de la carrera judicial. Ahí, los abogados con formación general son seleccionados mediante examen para incorporarse a un centro especializado de formación judicial; luego se realiza un concurso entre los que aprueban el curso, a fin de nombrar a los jueces, y se les adscribe a una determinada plaza a partir de los resultados que hubieran logrado, más adelante se les readscribe de plaza o se les promueve al cargo de magistrado a través de la acumulación de méritos.

Por lo que se refiere a los jueces federales norteamericanos, la selección para el cargo se realiza entre personas que por sí mismas se hubieren destacado en alguna de las ramas de la profesión jurídica; su nombramiento se lleva a cabo por autoridades políticas para una plaza y adscripción definitivas, y no hay movilidad al interior del Poder Judicial a menos que se realice un nuevo nombramiento que, en principio, no guarda relación con los méritos o años de servicio en la judicatura. Mientras que el francés (o el español o el italiano, por ejemplo) se considera un sistema encuadrable en los supuestos de la “carrera judicial”, el norteamericano (y también el inglés) es totalmente ajeno a esos mismos supuestos.

Así, entonces, ¿el sistema vigente para el Poder Judicial de la Federación constituye o no una carrera judicial? Para responder, recordemos los principales supuestos de nuestro sistema. Así, en lo que hace a la selección, puede darse la posibilidad de que sea para juez o magistrado, y para el primer cargo podrá realizarse entre personas que no pertenezcan al Poder Judicial a través de concurso de oposición libre (en el porcentaje que fije el Consejo de la Judicatura Federal) o por

concurso interno de oposición entre diversos cargos judiciales (artículos 110, fracciones III a IX y 113); la selección para el cargo de magistrado se hará, tratándose del concurso de oposición libre, en los términos apuntados, y sólo entre jueces de distrito cuando se trate de concurso interno de oposición.

Los nombramientos de jueces y magistrados se efectuarán necesariamente mediante un concurso compuesto de tres etapas, de manera que el cargo se ocupará por el individuo que hubiere obtenido el resultado más alto en el mismo. Las adscripciones y cambios de adscripción de jueces y magistrados se realizarán conforme a reglas precisas (que contarán con los valores que el Consejo de la Judicatura Federal establezca en el reglamento respectivo), mismas que en general atienden a calificaciones, preparación, antigüedad y méritos en el Poder Judicial de la Federación. La ratificación en el cargo, una vez transcurridos los primeros seis años de ejercicio, se realizará tomando en cuenta criterios legales como el desempeño, los méritos y la preparación, de manera primordial. Finalmente, el artículo 111 prevé la existencia de un sistema de estímulos económicos para, entre otros, los cargos de jueces y magistrados, partiendo, nuevamente, del desempeño, la formación, la antigüedad y el arraigo en el cargo.

Vistos en conjunto, nos parece que los preceptos de la vigente Ley sí establecen una "carrera judicial" para los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, en tanto que, primero, la posibilidad de desempeñar ambos cargos y, segundo, las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en el Poder Judicial, dependen de los resultados obtenidos en los concursos y en la valoración de la antigüedad o de los méritos.

B. La eficiencia de la carrera judicial como "mercado interno de trabajo"

La segunda cuestión consiste en determinar si la carrera judicial de la Ley puede o no ser calificada como eficiente, para

lo cual utilizaremos el concepto de “mercado interno de trabajo”. El primer problema a tratar es, entonces, establecer si la carrera judicial en la Ley puede considerarse como “mercado interno de trabajo”. Recordado lo ya dicho, tenemos que un sistema de este tipo se caracteriza por la existencia de relaciones de empleo de larga duración; por las posibilidades limitadas de entrada a la organización; por las vías prefijadas en las carreras internas y promociones limitadas a los miembros de la organización.¹²⁰

Aceptada su existencia, las organizaciones que constituyen “mercados internos de trabajo” pueden ser eficientes o ineficientes, según recojan o dejen de recoger determinadas modalidades organizativas. Para Milgrom y Roberts, serán eficientes aquellos “mercados internos” que, entre otros, satisfagan los siguientes elementos: primero, que no tomen en cuenta raza, clase social, sexo, influencias personales o conexiones políticas al realizar la primera asignación en el empleo;¹²¹ segundo, que consideren los sueldos (iniciales y durante el desempeño) pagados en otras organizaciones a fin de atraer a los mejores elementos;¹²² tercero, que lleven a cabo inversiones importantes en la formación de capital humano y establezcan una política de compromisos respecto de los objetivos de largo plazo de la organización;¹²³ cuarto, que mantengan una adecuada política de promociones que al tiempo que recompensa a las personas con mayores méritos, garantice su adecuado desarrollo en el nuevo puesto que habrán de ocupar;¹²⁴ quinto, que se manejen adecuadamente los criterios de mantenimiento del empleo,¹²⁵ y, sexto, que introduzcan mecanismos que

120 Recuérdese que en esta caracterización seguimos las ideas de Milgrom y Roberts expuestas en su *Economic Organization and Management*, cit.

121 *Idem*, pp. 360 y 371.

122 *Ibidem*.

123 *Idem*, p. 363.

124 *Idem*, pp. 364-366.

125 *Idem*, p. 379. Por vía de contraste, se analiza la regla *up-or-out*, mediante la cual es separado de su cargo quien no reúne los elementos necesarios para ser promovido.

permitan compensar las calificaciones individuales de quienes desempeñan un cargo y no atender exclusivamente a los criterios de clasificación general del puesto.¹²⁶

Antes de establecer si la carrera judicial de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación resulta o no eficiente, es necesario determinar si puede concebirse como “mercado interno de trabajo”. Volviendo a los cuatro elementos apuntados en la primera parte del párrafo anterior, creemos que en el Poder Judicial sí se dan relaciones laborales de larga duración (véanse el cuadro 5 y la gráfica 6, *in fra*); las posibilidades de acceso al cargo de juez mayoritariamente se encuentran limitadas a los funcionarios judiciales previstos en las fracciones III a IX del artículo 110, y al de magistrado a quienes actúan como jueces;¹²⁷ las vías de movilidad al interior del Poder Judicial se encuentran prefijadas en lo general respecto de los jueces y magistrados, aun cuando ello no sea así respecto del resto de la carrera judicial dado su carácter parcial,¹²⁸ y, por último, la mayor parte de las promociones o ascensos de los cargos de jueces y magistrados consideran exclusivamente a personas pertenecientes al Poder Judicial.¹²⁹ Atendiendo a esta comparación, podemos considerar que la carrera judicial de la vigente Ley Orgánica sí puede concebirse como “mercado interno de trabajo”.

126 *Idem*, p. 383.

127 Como se apuntó, dentro de las dos posibilidades de concurso, el predominante o habitual será el interno de oposición, mientras que el de oposición libre tiene carácter excepcional y habrá de producirse en la proporción que fije el Consejo de la Judicatura Federal.

128 Esto así en tanto que la carrera judicial propiamente dicha no opera en toda su extensión respecto de los cargos judiciales del Poder Judicial distintos a los de jueces y magistrados, en tanto basta la celebración de una prueba de aptitud y no la acumulación de la antigüedad o los méritos que antes apuntamos (artículo 112).

129 Tal como se explica en la nota anterior, tratándose de las promociones también se plantea el problema de que para ocupar cargos inferiores a los de juez o magistrado no se requiere pertenecer al Poder Judicial. Las entradas laterales mediante concursos internos de oposición son, como vimos, la excepción a la regla general, y constituyen un buen mecanismo para incorporar nuevos criterios a la actividad jurisdiccional.

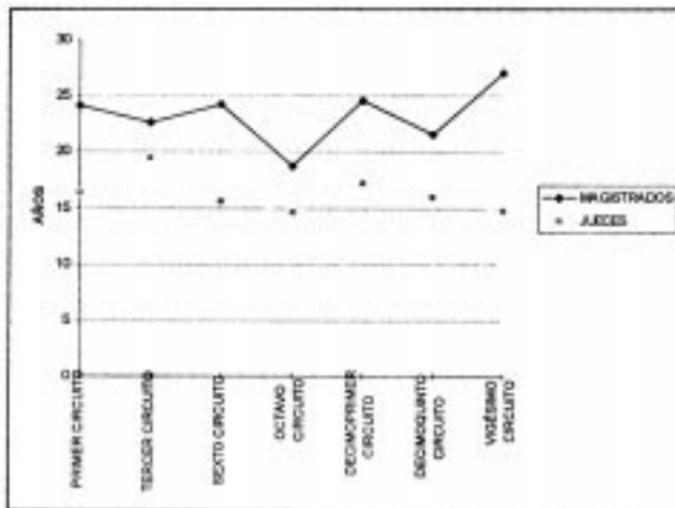
Cuadro 5
Permanencia promedio en años de jueces y magistrados
en el Poder Judicial de la Federación

	<i>Magistrados</i>	<i>Jueces</i>
Prim er circuito	24.04	16.37
Tercer circuito	22.54	19.46
Sexto circuito	24.16	15.58
Octavo circuito	18.75	14.61
Decim oprim er circuito	24.49	17.22
Decim oquinto circuito	21.47	15.89
Vigésim o circuito	26.98	14.75
Promedio de permanencia en años	23.20	16.27

La última cuestión es saber si la carrera judicial, en tanto “mercado interno de trabajo”, resulta o no eficiente. Volviendo sobre los elementos de eficiencia de Milgrom y Roberts, tenemos que en la selección y primer nombramiento de los cargos de juez y magistrado mediante los concursos internos de oposición sí se satisfacen requisitos objetivos, ello en términos de sus artículos 107, 108, 113 y 114. Sin embargo, en lo relativo a los exámenes de oposición libre, la Ley no especifica con precisión los requisitos que deberán satisfacer los aspirantes, por lo que el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 114, fracción I) cuenta con cierta discrecionalidad al respecto. De cualquier manera, el problema primordial que en el pasado se había dado en la designación de jueces y magistrados (el “modelo cooperativo”), ha quedado superado de manera formal, en tanto las designaciones se harán atendiendo a méritos y concursos calificados por órganos de compo-

Gráfica 6

Permanencia promedio en años de jueces y magistrados en el Poder Judicial de la Federación



Fuente: Directorio Biográfico del Poder Judicial de la Federación, 2a. ed., 1993.

Fuente: Directorio Biográfico del Poder Judicial de la Federación, 2a. ed., 1993.

sición variada¹³⁰ y sujetos a la periódica rotación de sus integrantes.¹³¹

Por lo que hace al *pago de salarios* semejantes a los otorgados por otras organizaciones, es conveniente apuntar dos ideas iniciales. Debido a su unicidad, en el Poder Judicial de la Federación no se cuenta con ningún parámetro de referencia para el pago por actividades semejantes sino que, por el contrario, ese Poder es el parámetro para otras actividades jurisdiccionales. Por esta razón, para considerar si los pagos propician o no una situación eficiente, podría alterarse el modelo de Milgrom y Roberts a fin de establecer si las personas que eventualmente están en posibilidad de incorporarse al Poder Judicial dejan de hacerlo debido a los sueldos.

La Ley Orgánica no contiene ninguna disposición novedosa en cuanto al nivel de sueldos que deban recibir los miembros del Poder Judicial, y a este nivel sólo operan las garantías para una remuneración nominal que de manera general prevén el artículo 127 y, en particular, el artículo 94 constitucional, y al hecho de que a nivel presupuestal ciertos cargos judiciales se encuentren homologados a otros de la administración pública federal. Atendiendo a criterios que resaltan la organización eficiente de un mercado laboral, puede resultar conveniente que en el Poder Judicial (y justamente por la unicidad de que antes hablábamos), los sueldos se acerquen lo más posible a los niveles del mercado profesional, a efecto de poder garantizar un buen reclutamiento y una adecuada permanencia.

Uno de los elementos de mayor importancia para hacer eficiente un mercado laboral cerrado es, sin duda, la inversión

130 Este tipo de composición se da en tanto participan en los exámenes un miembro del Consejo de la Judicatura, uno de los integrantes del Comité Académico del Instituto de la Judicatura y un juez o magistrado, según sea la categoría que se concurra, todos los cuales serán designados por tema (artículos 116 y 117).

131 La rotación se da en tanto que los miembros del Consejo de la Judicatura habrán de permanecer en el cargo un máximo de cinco años (artículo 100 constitucional), mientras que los integrantes del Comité Académico podrán hacerlo por un término inferior a cuatro años (artículo 93).

de recursos en la formación de capital humano y en la generación de compromisos de los empleados respecto de los objetivos generales de la organización o institución. Desde el momento en que en una organización laboral interna el personal presta sus servicios durante largos años y cuenta con vías de acceso y movilidad limitadas, es factible suponer el establecimiento de rutinas precisas y condiciones de homogeneidad, a menos que al propio personal (que sabe de antemano que habrá de actuar por varios años) se le dé instrucción y actualización permanentes. En el caso en que estas últimas se den en las condiciones apuntadas, puede suponerse que se contará con personal eficiente y productivo, en cuanto que (y a diferencia de empleados con mayor rotación laboral) simultáneamente contarán con experiencia y preparación para la solución de nuevos problemas.

En lo tocante al punto anterior, la Ley reconoce varios supuestos. Primeramente, se establece el Instituto de la Judicatura como órgano auxiliar permanente y con atribuciones muy precisas en materia de investigación, formación, capacitación y actualización, tanto para quienes ya pertenezcan al Poder Judicial como para quienes deseen pertenecer a él (artículo 92). Dentro de sus funciones específicas, el Instituto deberá establecer programas y cursos encaminados a desarrollar conocimientos prácticos y los necesarios para el desahogo de diligencias; mejorar los conocimientos de derecho positivo; difundir técnicas de organización jurisdiccional; desarrollar su vocación de servicio y la promoción de intercambios con el extranjero (artículo 95).

No obstante la importancia de la actuación del Instituto, la incorporación de los estudiantes a sus cursos no es obligatoria, sino que en último caso viene a ser un criterio para obtener mejores ingresos (artículo 111), adscripciones o readscripciones (artículos 119 y 120) o, eventualmente, la ratificación en el cargo (artículo 121, fracción III). La Ley tampoco contiene disposiciones que obliguen a los integrantes del Poder Judicial

a realizar cursos fuera del Instituto, aun cuando tales cursos sí serán tomados en cuenta para efectos de los ingresos (artículo 111), la adscripción (artículo 119, fracción V), la readscripción (artículo 120, fracción III) y la ratificación (artículo 121, fracción III). De este modo, aun cuando en la Ley no se obliga a los integrantes de la carrera judicial a realizar cursos en el Instituto o en instituciones educativas superiores (por lo que el juez o magistrado que haya adquirido el cargo, pueden permanecer en él hasta la edad de retiro de 75 años sin haber realizado nuevos cursos), los mismos tienen importancia para quienes deseen obtener ciertos estímulos. En buena medida, la posibilidad de que la carrera judicial sea eficiente en la formación de capital humano dependerá de la actuación de los órganos competentes, *i. e.*, del Consejo de la Judicatura y de su comisión de carrera judicial (artículos 77 y 81, fracción XIX).

La *política de promociones* es también uno de los criterios fundamentales para mantener la eficiencia de un “mercado interno de trabajo”. Tradicionalmente, las promociones han sido analizadas sólo en su vertiente vertical, es decir, como el paso de una categoría o puesto a otra con mayor reconocimiento, ingresos, responsabilidades, etcétera. Al lado de esta posibilidad, puede existir también la política de promociones horizontales, esto es, aquellas en las que manteniéndose el mismo nivel o categoría, se hacen distinciones en cuanto a la plaza de ubicación o la materia de la competencia, por ejemplo. En todo caso, lo verdaderamente importante en ambos casos radica en la conciliación entre la capacidad presente de un cierto individuo respecto de un cargo y la capacidad esperada de ese mismo individuo respecto del cargo al que se le piense adscribir. Por ello mismo, es necesario que la promoción (horizontal o vertical) no se realice de manera automática o por mera acumulación de antigüedad, sino mediante la valoración de los méritos o la práctica de un examen que resalte, sobre todo, los requisitos propios del cargo que se va a ocupar.

Conforme a la Ley Orgánica, las promociones a que pueden aspirar los jueces y magistrados son muy escasas. Así, los jueces pueden ser promovidos verticalmente al cargo de magistrados y horizontalmente readscritos a una nueva plaza o a una distinta materia, mientras que para los magistrados únicamente se presenta la posibilidad de promoción horizontal. Como ya se vio, la promoción vertical se lleva a cabo mediante concurso de oposición (artículos 113 y 114), mismo que habrá de versar sobre las funciones propias de la plaza que se concursará (artículo 114, fracciones II y III). En lo que hace a las promociones horizontales, la Ley regula las que conciernen a una nueva y mejor adscripción (territorial o material), misma que se dará tomando en cuenta la preparación en el Instituto, la antigüedad en el Poder Judicial, el grado académico, los cursos de actualización realizados, los resultados de las visitas de inspección y la disciplina y desarrollo profesionales (artículo 120).

Dentro de los elementos exigidos para valorar la readscripción, preponderantemente se toman en cuenta el desempeño del funcionario en el cargo actual, pero no en aquel que habrá de desempeñarse. Es cierto que en la mayor parte de los casos esta cuestión no es determinante, en tanto que se trata de personas que únicamente van a cambiar de competencia territorial. Sin embargo, puede acontecer que la readscripción conlleve un cambio de competencia material, lo que a su vez exige valorar las posibilidades para el correcto desempeño en la nueva función, aspecto que la Ley no regula directamente, sino que es preciso extraer del artículo 120 (en relación con el segundo párrafo del 118) mediante la proyección de méritos pasados respecto de posibles actividades futuras.

El siguiente aspecto a tratar concierne al establecimiento y adecuado manejo de los *criterios de permanencia en el empleo*. Como el mercado interno es un sistema caracterizado por relaciones laborales de larga duración, es preciso ser eficiente en la decisión sobre la permanencia de las personas.

En materia de carrera judicial este aspecto es particularmente delicado al encontrarse en tensión dos elementos: por un lado, la necesidad de otorgar permanencia para garantizar la independencia judicial y, por otro, mantener expeditas las vías para destituir a aquellas personas que actúen irregularmente. En México, esta tensión se ha buscado resolver mediante el nombramiento inicial para desempeñar el cargo de juez o magistrado por el término de seis años (artículo 97 constitucional), al término de los cuales, si hubiere ratificación o a los jueces se les designara como magistrados,¹³² estos servidores públicos judiciales adquirirán inamovilidad.¹³³

Respecto a este punto, la Ley Orgánica de 1995 plantea una ventaja importante y reproduce el mismo equívoco de ordenamientos anteriores. El avance consiste en que por vez primera se establecieron los elementos objetivos que habrán de tenerse en cuenta para ratificar a un funcionario judicial (artículo 121). El equívoco radica en que no se especifica qué habrá de acontecer con aquel funcionario judicial que después de seis años en el ejercicio del cargo no sea ratificado. Sobre este segundo aspecto, y tomando en cuenta lo apuntado sobre el “mercado interno de trabajo”, parece conveniente aplicar la regla “up-or-out”, de manera tal que se exija el retiro de quien no llegó a ser ratificado, pues sólo así pareciera garantizarse una efectiva elevación de la calidad del capital humano.

En último lugar, la eficiencia de un mercado interno de trabajo también se mide por la posibilidad de que existan

132 En este punto se presenta una dualidad de criterios, puesto que mientras que en términos del artículo 97 constitucional la inmovilidad se adquirirá con el cambio hacia una categoría superior, de conformidad con el artículo 100 constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ese cambio sólo podrá darse por vía de un examen. Así, puede acontecer que una persona designada como juez triunfe dentro del año siguiente en un concurso de oposición para magistrado y, de esa manera, obtenga inmovilidad plena.

133 Por ahora no nos estamos pronunciando sobre la eficiencia o ineficiencia de los mecanismos de responsabilidad constitucional, administrativa, penal o civil de jueces y magistrados, sino exclusivamente sobre su garantía de estabilidad en el cargo.

mecanismos para recompensar los esfuerzos laborales individuales, y no mantenerse exclusivamente en la recompensa general por el nivel que se ocupa. Nuevamente, en una situación laboral ciertamente estática, es necesario introducir mecanismos que prevean el esfuerzo individual, pues de otra manera se caería en lo que antes describimos como homogeneidad. Sobre este particular, en la Ley de 1995 se introdujo el sistema de recompensas individuales ya antes citado.

En el artículo 111 de ese ordenamiento, en efecto, se prevé que de acuerdo con el presupuesto y las reglas generales que emita, el Consejo de la Judicatura Federal podrá establecer: primero, un sistema de estímulos económicos para los servidores públicos a que se refiere el artículo 110, tomando en cuenta el desempeño, los cursos realizados en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad, el grado académico, el arraigo y los demás que el Consejo determine y, segundo, el otorgamiento de años sabáticos y becas para estudios e investigaciones en el extranjero.¹³⁴ Habiéndose previsto a nivel legal la existencia de incentivos para un trabajo más profesional y productivo, resulta de la mayor importancia la adecuada reglamentación por parte del Consejo de la Judicatura Federal, pues de ello dependerá que la actuación judicial no se constituya o mantenga como un trabajo rutinario u homogéneo, aspectos sumamente graves en la impartición de justicia.

C. Carrera e independencia judiciales

Dentro del modelo estatal imperante en nuestros días (el Estado constitucional), a los órganos jurisdiccionales les corresponden ciertas y peculiares funciones que no pueden ser

¹³⁴ La parte relativa a becas para estudios e investigación no se encontraba establecida en la iniciativa presidencial, sino que fue el resultado de las modificaciones introducidas en la Cámara de Senadores. En cuanto a los años sabáticos, el Acuerdo 11/1996 del Consejo de la Judicatura Federal fija las bases para su otorgamiento (*Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 1996).

realizados si a sus titulares no se les garantiza adecuadamente su independencia. Por ese motivo, el tercer criterio para evaluar la carrera judicial, según se ha reglamentado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es precisamente el de la independencia judicial. Concretamente, se trata de averiguar si las normas de ese ordenamiento crean las condiciones materiales suficientes para que los jueces no se vean sometidos a “presiones” al resolver un asunto. Haciendo una tipología de las garantías jurisdiccionales que de manera frecuente se recogen en los ordenamientos modernos, antes hablamos de la selección, el nombramiento, la adscripción, la responsabilidad, la remuneración y la estabilidad, principalmente. De este modo, ahora debemos considerar cómo se recogen y regulan estas garantías en la Ley.

En lo tocante a la selección, el problema primordial que puede presentarse respecto de la independencia judicial radica en el hecho de que las personas a seleccionar tengan que provenir o pertenecer a unos determinados sectores sociales, tales como sexo, raza, religión, ideología o afiliación, por ejemplo. De darse una determinación de este tipo, es evidente que, *ab initio*, el juez o magistrado contaría con una posición o simpatía hacia los intereses propios de su grupo de extracción. En cuanto a la selección, en la Ley no se introducen restricciones iniciales fundadas en algún elemento propio de los aspirantes, sino que se determina que a los concursos internos de oposición para jueces podrán presentarse quienes se encuentren en las categorías III a IX del artículo 110, y a los de magistrados quienes funjan como jueces, mientras que en los concursos libres de oposición podrán hacerlo las personas que satisfagan los requisitos previstos en las convocatorias respectivas. Es evidente que en los concursos de oposición internos se restringe el acceso a los aspirantes, pero en ello radica la condición de existencia de la carrera judicial. Igualmente, es también cierto que el acceso está limitado a aquellas personas que cuenten con título profesional de licenciado en

derecho (artículos 106 y 108), lo cual no es sino una constante en todos aquellos órdenes jurídicos que, como el mexicano, han optado por el sistema de jueces profesionales frente al de jueces legos.¹³⁵

En cuanto hace a la selección, el punto discutible radica en la delegación hecha por el legislador ordinario al Consejo de la Judicatura Federal para el establecimiento del porcentaje de las personas que podrán participar en los concursos libres de oposición, pues entre más reducido sea ese porcentaje, más amplia será la base de selección entre miembros del Poder Judicial de la Federación.

Respecto al *nombramiento*, la independencia judicial se garantiza en tanto no sea posible, o al menos poco probable, la vinculación entre quien designa y quien es designado. De este modo, puede decirse que (en este punto concreto) habrá independencia siempre que el nombramiento se realice sin la intromisión de criterios subjetivos que permitan el clientelismo, así como el menor grado posible de personificación del órgano decisorio. En este sentido, la Ley Orgánica presenta múltiples ventajas respecto del sistema predominante hasta 1994, si bien debe ser valorada en sus propios términos.

En primer lugar, y como ya se expuso, los nombramientos se realizan a partir de los resultados obtenidos en un concurso que consta de tres etapas; en segundo lugar, cada una de esas etapas está regulada con cierta precisión; en tercer lugar, existen reglas objetivas mediante las cuales debe llevarse a cabo la evaluación de los resultados y, finalmente, en la calificación deben intervenir dos órganos tripartitas diferentes, cada uno de los cuales podrá integrarse por diversas personas (seis en el caso de los consejeros, por al menos ocho en el caso del Comité Académico y por un número variable de jueces y magistrados ratificados), de los cuales dos están sujetos a continuas rotaciones en el cargo (cinco años los

135 Véase De Otto, *op. cit.*, nota 4, p. 111.

consejeros y entre dos y cuatro años los miembros del Comité Académico). Analizando los requisitos, procedimientos y órganos, podemos decir que desde un punto de vista normativo, la independencia judicial queda garantizada en lo que hace al nombramiento.¹³⁶

Aun cuando no de manera formal, en algunos sectores se ha criticado el sistema de nombramientos de la Ley, por considerar que los consejeros habrán de repetir los mismos vicios que se atribuían a los ministros antes de las reformas de 1994 y 1995. Sin embargo, si analizamos los supuestos vigentes de designación de jueces y magistrados anteriores a ese año con los actuales, podemos concluir que tal crítica no tiene fundamento. La vía de comprensión de las decisiones anteriores la logramos a través del llamado “modelo cooperativo”, en cuyo funcionamiento descansaba, si puede decirse así, cierto poder decisorio de los ministros.

Si tratáramos de aplicar ese mismo modelo a los consejeros (ello en tanto que la crítica los equipara a los ministros), no podríamos explicar la supuesta “transición” de funciones, en tanto que aun presuponiendo la racionalidad de los consejeros a efecto de tratar de “maximizar su utilidad” mediante el nombramiento del mayor número de jueces y magistrados, la sujeción de las designaciones a concurso y la intervención en ellas de los órganos mencionados, harían prácticamente imposible el arribo a una situación cooperativa.

En materia de *adscripción*, la independencia judicial debe tender a evitar distintos fenómenos, tales como la concentración en una zona o materia de jueces a magistrados “cercaños” a los órganos de nombramiento o *adscripción*; la transferencia de un juez o magistrado a una plaza para darle competencia en el conocimiento de una cierta clase de asun-

136 Aun cuando la *adscripción* y el cambio de *adscripción* fue considerado expresamente en el dictamen rendido por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, no se hicieron mayores pronunciamientos ni se extrajeron todas las hipótesis que el mismo permitía. Cfr. *Dictamen Legislativo*, p. 78.

tos, o la imposición de una “sanción” informal, consistente en el traslado de un juzgador con motivo de cierta conducta considerada por el órgano de decisión como “no adecuada”. En este aspecto, sin embargo, la Ley no es del todo completa. Por otra parte, en el artículo 119 se establecen un conjunto de reglas objetivas cuya aplicación solamente podrá darse en aquellos casos en que al momento de llevarse a cabo la adscripción, “[...]haya varias plazas vacantes[...]” y, en segundo lugar, en el artículo 120 se prevén reglas para realizar cambios de adscripción de jueces y magistrados.

En el caso del artículo 119, las adscripciones pueden llevarse a cabo libremente por el Consejo siempre que la convocatoria para concurso se refiera a una sola plaza; en el caso de las readscripciones, el hecho de que tomen en cuenta ciertos criterios objetivos para otorgarlos, significa que al menos existen dos personas interesadas en ocuparla, la cual no puede darse si no es mediante una solicitud de transferencia. De este modo, siempre que se trate de adscribir a una persona a una plaza, readscribir a varias personas a plazas no solicitadas, o a mover a una persona de una plaza por razón de “sanción” informal, no operarán los criterios objetivos de la Ley, lo cual equivale a sostener la discrecionalidad del Consejo de la Judicatura Federal.

El siguiente elemento a considerar es el relativo a la *responsabilidad*. En este caso, la independencia judicial se garantiza siempre y cuando los supuestos, los procedimientos, los órganos y las sanciones aplicables a los juzgadores se encuentren claramente establecidas o tipificadas, de manera tal que no pueda existir subjetividad por parte del órgano encargado de conocer de los casos de responsabilidad. En la Ley Orgánica se mantuvieron intocados los supuestos, órganos, procedimientos y sanciones relativas a las responsabilidades constitucionales (título cuarto), penal (artículo 81, fracciones X y XI) y civil (artículo 1928 del Código Civil federal), aunque no en lo que hace a la responsabilidad administrativa. Así, en el

artículo 131 se introdujeron diez fracciones específicas de responsabilidad judicial, además de mantenerse en vigor las hipótesis del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En cuanto al procedimiento, quedó determinado de manera más completa en los artículos 132 y 134 de la Ley; los órganos se precisaron en la fracción III del artículo 133, y las sanciones se previeron en los artículos 135 a 137.

En términos del primer párrafo del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1995 (artículo octavo transitorio), correspondía a la Suprema Corte de Justicia establecer los órganos y sistemas para conocer de las responsabilidades provenientes de las violaciones al artículo 47 de la propia Ley.¹³⁷ Ahora, el legislador ordinario determinó tales “órganos y sistemas”, y adicionó a las del artículo 47 las causales previstas en las diez primeras fracciones del artículo 131. En cuanto a la valoración de sus propios méritos o defectos, la determinación del órgano competente para conocer del procedimiento contra jueces y magistrados puede encontrarse dentro de los segundos.¹³⁸ El artículo 133 de la Ley dispone que el Pleno del Consejo será competente para conocer de los procedimientos de responsabilidades de jueces y magistrados cuando, tratándose de faltas graves, las sanciones fueren la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público (artículos 135 a 137).

Sin embargo, la Ley no resuelve el problema de cuál sea el órgano competente para resolver faltas leves (es decir, las no comprendidas en las fracciones XI a XIII y XV a XVII del artículo

137 Una revisión semejante se hacía en el artículo 79 de la Ley respecto al manejo de los registros de situación patrimonial de los miembros del Poder Judicial de la Federación.

138 Negrete Sansores, *op. cit.*, nota 113, pp. 97 y ss.

47 de la Ley de Responsabilidades, las fracciones I a VI del artículo 131 de la Ley y los señalados en el artículo 101 constitucional). Esta omisión, en caso de no interpretarse extensivamente la fracción XII del artículo 81 de la Ley, puede provocar que un órgano distinto al Pleno imponga sanciones que pueden afectar la situación del juzgador en el sistema de estímulos (artículo 111), o en las garantías de adscripción (artículo 119) o readscripción (artículo 120), ello en términos de lo previsto en el último párrafo de la fracción V del artículo 123.

Tratados los temas de selección, nombramiento, adscripción y responsabilidad, debemos confrontar el significado del denominado "recurso de revisión administrativa" en cuanto a la independencia judicial, pues el mismo es interponible ante el Pleno de la Suprema Corte en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieran al nombramiento, adscripción, cambio de adscripción y remoción de jueces y magistrados (artículos 100 constitucional y 122 de la Ley).

Por una parte, el objetivo del recurso, en términos de los preceptos constitucionales y legales que lo prevén, de la iniciativa presidencial y de los dictámenes de las Comisiones Unidas del Senado y de Justicia de la Cámara de Diputados, es prever un medio para el control de regularidad legal de las decisiones del Consejo respecto de las cuatro cuestiones apuntadas. Desde este punto de vista, evidentemente resulta adecuado que la mayor instancia judicial del país controle tal regulación.

Sin embargo, cabe plantear la conveniencia del recurso desde un sentido diverso: ¿queda garantizada la independencia judicial cuando un órgano jurisdiccional puede revisar permanentemente cierto tipo de decisiones? o, en otros términos, ¿el hecho de que la Suprema Corte conozca de las decisiones administrativas no termina por conferir a los ministros cierto poder o influencia respecto de las personas desig-

nadas? Una primera respuesta sería en sentido negativo, en tanto que, se diría, los efectos de la resolución del recurso son puramente anulatorios y al Consejo le corresponderá dictar una nueva resolución.

Sin embargo, a esta respuesta podrían plantearse, a la vez dos objeciones: primera, que las sentencias anulatorias no son precisas en cuanto a las posibles actuaciones que puede realizar o dejar de realizar el juez *a quo* y, segundo, que la propia Suprema Corte desbordó los límites de la competencia que una interpretación estricta del artículo 100 constitucional pareciera conferirle. En este segundo caso, al resolver el Pleno el recurso 2/95 el 22 de febrero de 1996, sostuvo que “[...]tiene atribuciones para realizar un *análisis completo y minucioso*, tanto del *procedimiento* que se hubiere llevado a cabo, como de los *hechos, pruebas y fundamentos* que sustenten la resolución del Consejo [...], y determinar si se cumplieron los *requisitos exigidos por la ley, sean de fondo o de forma*”.¹³⁹ Los alcances de este criterio, nos parece, contrastan con lo dispuesto por el artículo 100 constitucional, que dispone que la Suprema Corte podrá conocer del recurso “[...]únicamente para verificar que hayan sido adoptados conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva”. Así, además de que las decisiones de la Suprema Corte no podrán circunscribirse al efecto puramente anulatorio que se proclama, aquélla se autoconfió un poder revisor amplio.

Frente a estos alcances, podemos preguntarnos nuevamente por la influencia real que los ministros pueden llegar a tener sobre aquellas personas respecto de las cuales recaigan los recursos presentados (artículo 123). Por las condiciones de planteamiento del recurso y resolución pública del mismo por un órgano colegiado y frente a argumentos dirigidos a sostener una impugnación, resulta difícil suponer el establecimiento de

139 Énfasis nuestro.

relaciones entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y las personas nombradas.

Una cuestión adicional es la relativa a la remuneración, la que, como es más evidente que en otros casos, busca preservar la independencia judicial garantizando un ingreso que desaliente a los funcionarios judiciales de corromperse para obtener más ingresos. A este respecto, la Ley Orgánica de 1995 no introdujo ningún supuesto adicional, limitándose por ello a mantener las ya mencionadas garantías de los artículos 94 y 127 constitucionales.¹⁴⁰

Finalmente, la estabilidad es una garantía importante para la independencia, en tanto el juzgador conoce el tiempo que habrá de permanecer en el cargo de que se trata y la imposibilidad de que, salvo causa grave, sea retirado del mismo. Sobre este punto, la primera innovación importante deriva de la reforma al primer párrafo del artículo 97 constitucional, por la cual se prevé que los jueces y magistrados podrán ser privados de sus cargos en términos de lo que disponga la Ley, y no ya el título cuarto constitucional, como anteriormente se disponía en el propio párrafo primero. El artículo 137 de la Ley dispone, en consecuencia, que la destitución de jueces y magistrados podrá darse, primero, cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el ejercicio de sus cargos (artículo 136) y, segundo, cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido las recomendaciones que se les hubieren hecho.

Sobre este aspecto, nos parece que la remisión a ley clarificó los supuestos de responsabilidad, en tanto que el artículo 113 constitucional, comprendido dentro del Título Cuarto, remitía a su vez a la ley los supuestos de destitución de los funcionarios judiciales. De este modo, más que introducirse

¹⁴⁰ La única cuestión a destacar aquí, si bien referida a los ministros, es la indexación de las jubilaciones por retiro al ingreso mensual que corresponda a quienes se encuentren en activo (artículo 183).

una modificación de esencia, se trató de una clarificación. Una segunda modificación en materia de estabilidad consistió en la elevación de la edad de retiro de jueces y magistrados de setenta a setenta y cinco años. Nuevamente, este elemento (que de por sí puede generar otros convenios en el Poder Judicial tales como la menor movilidad) no interfiere ni limita la independencia judicial, además de que el mismo se encuentra expresamente previsto en la Ley (artículos 106 y 108).