

CÉSAR ESQUINCA MUÑOA

CARRERA JUDICIAL

ANTECEDENTES, REALIDADES
Y PROSPECTIVA

PRÓLOGO
HÉCTOR FIX-ZAMUDIO



Editorial **Porrúa**®

CARRERA JUDICIAL

ANTECEDENTES

REALIDADES

PROSPECTIVA

CÉSAR ESQUINCA MUÑOA

JUEZ DE DISTRITO. MAGISTRADO DE CIRCUITO. DIRECTOR GENERAL Y PRESIDENTE DEL COMITÉ ACADÉMICO DEL INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL. DIRECTOR GENERAL Y PRESIDENTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA. CONSEJERO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

LICENCIADO EN DERECHO, CON FELICITACIÓN ESPECIAL, Y DOCTOR EN DERECHO, CON MENCIÓN DE HONOR, POR LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

CARRERA JUDICIAL

ANTECEDENTES REALIDADES PROSPECTIVA



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15
MÉXICO, 2016

Derechos reservados © 2016, por
César ESQUINCA MUÑOA

Las características de esta edición son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, S.A. de C.V. — 9
Av. República Argentina 15, 06020 México, D.F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978-607-09-2260-2

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

*A la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi Alma Mater, que al abrirme sus puertas con generosidad
me permitió ser un hombre de bien.*

PRÓLOGO

El autor me ha conferido la grata pero al mismo tiempo difícil distinción de redactar algunas líneas para presentar su más reciente libro sobre la *Carrera Judicial*. La aseveración anterior se apoya en la circunstancia de que esa documentada obra es mucho más amplia en su contenido de lo que indica su título, ya que en ella se abordan numerosos temas relativos a la estructura y funciones del poder judicial federal que rebasan lo que dicho título comprende.

En efecto, la extensa investigación realizada por el autor no se constriñe a la materia de la carrera judicial sino que abarca numerosos temas que rebasan de manera evidente esta institución, ya que el magistrado Esquinca aborda con profundidad el conjunto de temas del poder judicial federal, al que ha pertenecido por muchos años.

Con la advertencia anterior, estas líneas introductorias se refieren inicialmente al tema central del libro que se comenta. El autor en el capítulo primero del Título Primero de su libro, aborda con profundidad el tema central de la carrera judicial y para ello pretende lograr un concepto de dicha institución, adhiriéndose al concepto que fue adoptado en la Declaración Principal del Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, efectuado en la ciudad de Zacatecas de nuestro país durante los días 23, 24 y 25 de octubre de 2005; de acuerdo con la cual: “la carrera judicial es el sistema que dentro de un marco jurídico regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, capacitación y disciplina de los jueces y magistrados y/o de todo el personal al servicio de la justicia, según el caso, tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional, con el objeto de fortalecer la administración de justicia.”

En el segundo capítulo aborda varios aspectos doctrinales sobre el concepto de la carrera judicial. En primer término se analiza a los siguientes autores citados en orden alfabético: José Ramón Cossío Díaz, actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia; Héctor Fix-Fierro, Héctor Fix-Zamudio y Cipriano Gómez Lara. Además menciona los conceptos expuestos por tratadistas extranjeros como Lucía

Arbeláez de Tobón, Juan José María Castelló Tárrega, Juan F. Jiménez Mayór, Néstor Pedro Sagüéz, Luis Salas y José María Rico.

En el extenso tercer capítulo el autor aborda el tema de los *conceptos legales relativos a la carrera judicial*. En primer lugar hace referencia a la legislación de varios países europeos como Francia, Italia y Portugal, sin limitarse a examinarlos de manera separada sino que realiza un estudio comparativo de sus legislaciones tanto secundarias como reglamentarias.

A continuación el autor examina los ordenamientos fundamentales, legales y reglamentarios de los países de Centroamérica y el Caribe, es decir, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y el Caribe (Costa Rica y República Dominicana). Así mismo amplía su estudio comparativo con países sudamericanos como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Por lo que se refiere a nuestro país, el autor elabora un análisis de la carrera judicial tanto en el ámbito federal como el de las Entidades Federativas que regulan la institución, algunos en la Constitución local y otros en la ley orgánica de su respectivo poder judicial. En ese análisis se señala que Entidades Federativas como Guanajuato, Guerrero, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala carecen de regulación específica, lo cual debe considerarse lamentable ya que la institución de la carrera judicial está regulada en la Constitución Federal, a la cual deben ajustarse así sea con variaciones en todas las Entidades Federativas.

Además el autor comenta acertadamente que en todos los ordenamientos locales debe incorporarse a la regulación de la carrera judicial los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, los que se han establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995. A continuación el magistrado Esquinca estudia los elementos que estima condicionantes de la carrera judicial, entre ellos los relativos al Estado Democrático de Derecho y en especial la división del poder político sin cuya existencia no es posible concebir la carrera judicial, ya que ésta requiere verdadera independencia de los integrantes de la judicatura. Además, es indispensable la existencia de un órgano de gobierno con sustento constitucional que se encargue de la administración en el sentido más amplio de la palabra.

Los antecedentes de los órganos de gobierno de los Consejos de la Judicatura surgieron primeramente en Europa Occidental, particularmente en España, Francia, Italia y Portugal, como organismos establecidos para garantizar la independencia de los tribunales, pues debe tomarse en cuenta que los Ministerios de Justicia del Siglo XIX tenían facultades de intervención en los organismos judiciales e

incluso podían para restringirlos; el objetivo de la independencia de los tribunales se fue logrando de manera paulatina. En nuestra región se introdujeron de manera gradual estos organismos inspirados en dichos Consejos Europeos, particularmente en España y Portugal, pero con diversos matices en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, así como, en varios ordenamientos centroamericanos, como los de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Asimismo, el autor considera que los elementos básicos de dichos organismos son el escalafón judicial así como los sistemas de selección de ingreso y ascenso, es decir, se constituyen como un conjunto de garantías al juzgador entre las cuales incluye la estabilidad laboral equivalente a la inamovilidad del lugar de la prestación del servicio y, por ello, el cambio de adscripción debe ser determinado por el órgano de gobierno cuando lo justifique plenamente las necesidades del servicio por las cuales se toma la decisión, además de un retiro digno, el cual plantea varios problemas debido a que los jueces federales están adscritos al Sistema de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el cual, derivado de la limitación de los recursos económicos del mismo, se ha establecido un límite superior muy bajo. Por este motivo, varias Entidades Federativas y especialmente los organismos judiciales de algunas de ellas, incluyendo el Poder Judicial Federal, han creado fideicomisos a través de los cuales se otorgan prestaciones complementarias, indispensables para que los jueces jubilados disfruten de pensiones adecuadas a la importancia del servicio público que han desempeñado.

Por otra parte, respecto a los principios rectores de la carrera judicial, es decir, *independencia, imparcialidad, profesionalismo y transparencia*, el autor agrega los que considera complementarios como son supervisión, evaluación y régimen disciplinario, que surgen como consecuencia del principio de rendición de cuentas al que están sujetos los juzgadores federales, que se complementan con un sistema de estímulos que no se apoyan en la simple antigüedad en el cargo sino que tienen como base el buen desempeño y la excelencia en la función.

El Título Segundo de la obra analiza los temas relativos a la *administración e impartición de justicia*, donde se ubica el tema de los antecedentes de la institución de la carrera judicial. En este sector el autor inicia su estudio con la distinción terminológica entre las mencionadas instituciones que con frecuencia se confunden en la práctica al utilizar en forma inadecuada estos términos. El primer concepto se emplea con dos significados, es decir, como sinónimo de la función

jurisdiccional y en segundo lugar, y con mejor sentido, como la administración (en sentido estricto) de los tribunales. Pero estos dos conceptos deben deslindarse para la mejor comprensión de la institución que se examina, es decir, la carrera judicial. Por este motivo la administración de justicia es la relativa a la organización y gobierno de los tribunales y la impartición de justicia a la prestación de la función jurisdiccional.

Por otra parte, no será posible comentar, aun cuando tenga relación con el tema del estudio del magistrado Esquinca, los numerosos cambios que ha experimentado la estructura y funciones de los organismos que han integrado y actualmente conforman el Poder Judicial de la Federación, debido a que el número de asuntos se ha incrementado de manera considerable lo que ha desembocado en una situación podría calificarse de maltusiana (la expresión es del que esto escribe y no del autor del libro). Sin embargo, no puede afirmarse que actualmente existe el número suficiente de Tribunales Federales para resolver de forma adecuada el torrente de asuntos que llegan a ellos.

Lo anterior ha determinado que con el tiempo el sistema original de gobierno y administración del Poder Judicial, que estaba constituido por un número restringido de ministros de la Suprema Corte de Justicia que integraban la Comisión de Gobierno y Administración, resultara claramente insuficiente y por ello ha sido necesario conformar otros organismos. Fue hasta las reformas sustanciales de diciembre de 1994, las que con toda razón considera el magistrado Esquinca como una de las más importantes en materia judicial de los últimos años, que se estableció el *Consejo de la Judicatura Federal* que como se ha dicho tiene a su cargo la fiscalización, vigilancia y administración de todo el Poder Judicial Federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que respecta a nuestro máximo tribunal, se le confirió una estructura de organismo judicial de control y se redujo radicalmente el número de integrantes del mismo de veintiséis a once, en concordancia con los modelos existentes de tribunales constitucionales y como consecuencia de esa modificación constitucional se jubilaron numerosos ministros sin importar el tiempo de su gestión, asimismo, se conservaron algunos de los anteriores y se designaron los faltantes, de tal manera que la Suprema Corte pudiera funcionar en Pleno y en Salas, únicamente integradas cada una por cinco ministros. Por otra parte, se estableció como plazo de la función quince años a partir de su designación, incluyendo los que fueron ratificados. Aunado a ello, el autor de la obra señala que debe destacarse el establecimiento

expreso de la *carrera judicial* como una nueva institución pues con anterioridad únicamente existía un escalafón nominal no obligatorio.

A partir de las modificaciones constitucionales de 1994 se inició una tendencia en la Carta Federal y en la legislación reglamentaria dirigida a otorgar a nuestra Suprema Corte de Justicia el carácter de tribunal constitucional. De acuerdo con esta visión, se expidió una nueva reforma al texto fundamental publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 22 de agosto de 1996, esencialmente para incorporar al *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Además, como lo resalta el autor, era necesario precisar la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal, ya que, debido a la novedad de su establecimiento a nivel federal, provocó algunas dudas sobre su naturaleza. En principio se le consideró depositario del ejercicio del Poder Judicial Federal pero en la nueva reforma se le privó de ese carácter y se precisó que era un órgano del propio Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y con capacidad para emitir resoluciones.

Asimismo, tampoco nos es posible comentar, a pesar de su trascendencia, los agudos comentarios del magistrado Esquinca acerca de la reforma constitucional en materia penal, publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, la cual tiene el propósito de modificar el actual modelo procesal penal mixto por uno plenamente acusatorio por medio de audiencias, razón por la que se le ha calificado, sin criterio técnico, como “juicios orales” cuando en realidad es un procedimiento realizado a través audiencias de carácter oral.

Por el motivo antes señalado no se abundará acerca de las reformas constitucionales y legales en materia de *derecho de amparo*, aprobadas por el Congreso de la Unión así como por la mayoría de las legislaturas de las Entidades Federativas en los términos del artículo 135 de la misma Carta Fundamental. Por otra parte, sería muy complicado hacer un comentario de los amplios argumentos del autor sobre estos cambios al régimen del proceso de amparo que, con algunas variaciones, adoptan los cambios sustanciales propuestos en el proyecto de reformas constitucionales y legales mencionadas con anterioridad.

Aunado a ello, con su habitual análisis detallado, el autor analiza dichas modificaciones en varios aspectos sustanciales. Dos de las modificaciones fundamentales de la nueva Ley de amparo contienen reformas en relación con los artículos 103 y 107 de la Carta Fundamental en la materia, con bastante retraso respecto de las reformas constitucionales publicadas el 6 de junio de 2011. En el artículo

primero del nuevo ordenamiento se amplía la tutela protectora del juicio de amparo para incluir la protección de los derechos humanos reconocidos por la Carta Fundamental así como los establecidos por los tratados internacionales en lo que sea parte el Estado Mexicano, disposición que ya no es relevante si se toma en cuenta el artículo primero de la Constitución Federal, reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que recoge este aspecto de manera expresa. Asimismo, el autor destaca las principales modificaciones en el texto de la citada Ley de Amparo de 2013, entre dichos cambios, deben subrayarse los referidos al quejoso en el amparo, que anteriormente sólo podía promoverlo cuando se infringían de manera directa los derechos subjetivos del promovente, pero de acuerdo con el nuevo texto del artículo 5° de la ley, se introdujo el *interés legítimo* que amplió de manera considerable la procedencia del amparo.

Por otra parte, el Magistrado Esquinca aborda con profundidad la creación en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1935, reformado por Decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, que introdujo el primer organismo encargado de la preparación especializada de aquellos que aspiraban a formar parte de la judicatura federal o que formando parte de ella quisieran perfeccionar sus conocimientos judiciales, con el nombre de *Instituto de Especialización Judicial*, cuyas atribuciones serían establecidas en el Reglamento que expidiera la Suprema Corte de Justicia. En la exposición de motivos de la reforma legislativa se señaló que el objetivo del establecimiento de dicho organismo era el de iniciar la transformación cualitativa del Poder Judicial de la Federación a fin de lograr no sólo una mejor preparación, sino, tomar en cuenta las cualidades personales, morales e intelectuales de quienes pudieran ser seleccionados.

Si bien el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia no expidió el Reglamento contemplado por la reforma legislativa mencionada, el Instituto fue formalmente instalado el 8 de agosto de 1978. Como su primer Director fue designado el ministro retirado Mariano Azuela Rivera, quien dio inicio a la primera etapa del mencionado Instituto que abarcó los años de 1978 a 1981. En esta primera etapa de la escuela judicial se impartieron cursos sobre diversas materias relacionadas con el conocimiento de los tribunales federales y se contó con la participación de ministros, magistrados y académicos.

La segunda etapa del mencionado Instituto comprende los años de 1982 a 1994, pues en este último, como es bien sabido, se publicó la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 que introdujo

al actual *Consejo de la Judicatura Federal*, entre cuyas funciones se encuentra la preparación de los aspirantes y de quienes integran el Poder Judicial Federal, que es una de las bases del tema principal del libro que se comenta. En esta segunda etapa, le correspondió la dirección al ministro retirado Arturo Serrano Robles, quien efectuó una dinámica gestión durante todos estos años en la que se desarrollaron activamente las funciones del citado Instituto con los cursos de especialización judicial, en cuya experiencia fue posible establecer, en 1983, planes de estudio semestrales los cuales se transformaron en anuales en 1987. Asimismo, se establecieron las primeras *extensiones regionales* a partir de 1987 con el objeto de ampliar los cursos de especialización a los aspirantes e integrantes que residían en alguna Entidad Federativa.

Como ya mencionamos la preparación judicial especializada fue modificada sustancialmente en las reformas constitucionales de diciembre de 1994, en las cuales se creó el Consejo de la Judicatura Federal, al cual, entre otras atribuciones quedó encomendada dicha preparación especializada, pero de manera mucho más amplia que la que le correspondió al Instituto de Especialización Judicial. En aplicación de la reforma constitucional, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 se estableció, en el Título Sexto, Capítulo II, Sección 3ª, artículos 92 a 97, al *Instituto de la Judicatura Federal* como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, cuya función es la enseñanza judicial especializada.

En una primera etapa para el citado Instituto se establecieron en los artículos 96 y 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los programas que serían impartidos con el objetivo de que los aspirantes obtuvieran los conocimientos y habilidades para un adecuado desempeño de la función judicial así como la preparación del personal para los exámenes correspondientes a las distintas categorías de la carrera judicial, con la responsabilidad de articular un área de investigación para efectos de realizar los estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del propio Poder Judicial Federal.

Asimismo, aun sin contar con los recursos necesarios, se estructuró con tres secretarías, es decir, una *académica*, otra de *investigación* y una *administrativa*, para lo cual fue necesario ampliar la plantilla del personal, extender las instalaciones y además organizar la Biblioteca "Felipe Tena Ramírez". En el campo académico se impartieron seminarios de actualización en diversas materias, cursos de perfeccionamiento y talleres de argumentación jurídica así como ciclos de conferencias magistrales. Además se emprendieron labores de inves-

tigación sobre diversos temas, se abrieron líneas editoriales y se suscribieron convenios de colaboración con instituciones educativas de nivel superior y Tribunales Superiores de Justicia de diversas Entidades Federativas.

Entre estas actividades debe destacarse la elaboración de un Plan Integral de Estudios dividido en niveles secuenciados. Dentro del primer nivel se incluyeron los cursos básicos de preparación para actuarios, secretarios de juzgados de Distrito, de tribunales Unitarios y de tribunales Colegiados de Circuito, así como para secretarios de la Suprema Corte de Justicia, con duración de dos meses cada uno; en el segundo nivel se incluyó el Curso de Especialización Judicial al que se agregaron materias de un año. Por último, en el tercer nivel, se previó un Curso de Formación por cuatro semestres.

Respecto al tema esencial de su investigación, el magistrado Esquinca aborda con su acostumbrada meticulosidad y seriedad los aspectos legislativos y reglamentarios de la *carrera judicial* que ha sido objeto de disposiciones constitucionales, legislativas y reglamentarias. Estas últimas, que son abundantes, están atribuidas al Consejo de la Judicatura Federal, que como se ha dicho, tiene a su cargo la organización y desarrollo de la mencionada carrera judicial. Por otra parte, como el correcto funcionamiento de la carrera judicial requiere de un adecuado financiamiento, el Consejo de la Judicatura Federal debe tomar en consideración los cambios que se han realizado en esta materia para la elaboración de su presupuesto, el Tribunal Electoral realiza el propio, y al Consejo de la Judicatura el correspondiente al resto del Poder Judicial Federal, presupuesto que es remitido al Ejecutivo Federal para que lo remita al Congreso de la Unión al cual corresponde su aprobación y, como lo señala el autor del estudio que se examina, dicho presupuesto se ha incrementado de manera paulatina en forma importante, lo que ha permitido al Consejo de la Judicatura Federal realizar con eficiencia sus atribuciones, entre ellas la relativa a la carrera judicial.

Como *elementos condicionantes* de la carrera judicial, el autor refiere la existencia del *Estado Democrático de Derecho* que, después de una larga evolución histórica ha logrado en buena parte su establecimiento; sin embargo, el magistrado Esquinca señala de manera expresa que en los últimos años se han observado aspectos preocupantes que si no se atienden de manera adecuada podrían llevar a que se cuestionara si efectivamente México es en la realidad un Estado Democrático de Derecho o no.

Otro aspecto condicionante es el relativo a la *capacitación y actualización* que de manera gradual se ha desarrollado desde hace tiempo

en los Institutos de Especialización establecidos en la Suprema Corte de Justicia, así como en el actual *Instituto de la Judicatura Federal* que se ha ido perfeccionando de manera constante.

Asimismo, agrega a los anteriores los que denomina *elementos nucleares*, en los cuales incluye en primer término el *escalafón judicial*, que establece la posibilidad de que los miembros del Poder Judicial puedan ascender a las diversas categorías superiores establecidas en el mismo. De acuerdo con su criterio y después de examinar todos los aspectos de las instituciones que comenta, las cuales inician por la regulación efectuada por las siguientes Leyes Orgánicas de la materia: a) 27 de agosto de 1934, artículo 85; b) 30 de diciembre de 1935, artículo 93; c) 10 de enero de 1936, artículo 94 y finalmente en la vigente de 26 de mayo de 1995, artículo 110. También relaciona dicho escalafón con la carrera judicial pero debido a la incorporación del *Tribunal Electoral* al Poder Judicial de la Federación en la reforma constitucional de 1996, se reformó dicho precepto para incluir las categorías de los funcionarios judiciales de dicho organismo jurisdiccional.

Destaca el autor de la investigación que es preciso, para mayor claridad de la exposición, separar las categorías comprendidas en el artículo 110 de la Ley Orgánica vigente en las fracciones III a X (Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia, Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro, Secretario de Acuerdos de Sala, Secretario de Tribunal de Circuito, Secretario de Juzgado de Distrito, y Actuario del Poder Judicial de la Federación) de los aspirantes a ocupar los cargos especificados en las fracciones I y II (Magistrado de Circuito; y Juez de Distrito) debiendo identificarse los primeros como mandos medios y los segundos como mandos superiores.

A continuación el magistrado Esquinca aborda el *Sistema de selección e Ingreso* de acuerdo con la distinción que hace entre los *mandos medios* y los *superiores*. Respecto de los primeros, debe tomarse en consideración que la Suprema Corte, con fundamento en los artículos 97 de la Carta Federal, así como 9 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a propuesta del Presidente de dicho Alto Tribunal, el Pleno nombra al Secretario General de Acuerdos y a un Subsecretario General de Acuerdos, asimismo, el presidente designa a los Secretarios Auxiliares de Acuerdos y a los Actuarios; a los restantes ministros les corresponde la designación de los Secretarios de Estudio y Cuenta de las ponencias (Pleno y Salas), siempre que los mismos hubiesen desempeñado dos o más años en alguna o algunas de las categorías señaladas en las fracciones VIII y IX del

artículo 110 de la Ley Orgánica. Por lo que respecta a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, éstos tienen la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y los empleados de los organismos judiciales a los cuales están adscritos pero no pueden hacerlo libremente, sino que deben sujetarse a lo dispuesto por el artículo 71 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la carrera judicial.

Además, deben tomarse en consideración los requisitos establecidos por el artículo 107 de la Ley Orgánica respectiva que exige que los designados deben tener título de licenciado en Derecho, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año y práctica profesional por lo menos de cinco años cuando se trate de Secretario y Subsecretario General de Acuerdos, y tres años en el caso del Subsecretario y de los Secretarios de Estudio y Cuenta, de preferencia del Poder Judicial de la Federación.

En relación con la designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, éstas deben hacerse por medio de *concursos de méritos* de acuerdo con el artículo 112 de la Ley Orgánica, que establece un sistema de concursos de oposición internos y libres para su nombramiento, procedimientos que fueron encomendados al Consejo de la Judicatura Federal.

Al inicio del nuevo sistema, en el Consejo de la Judicatura, reglamentado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1995, se realizaron por parte del mismo dos acuerdos generales, el primero publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1995 y el segundo el 23 de agosto de 1999, en los que el Consejo consideró, con la aprobación de la Suprema Corte, que era urgente designar varios Jueces de Distrito en las plazas que entonces estaban vacantes, en los que decidió convocar a *concursos de méritos* en lugar de los de oposición previstos por el mismo sistema, que en total fueron cinco. El Consejo de la Judicatura designó en total ciento veinticinco jueces de Distrito, veintiséis pertenecientes al sexo femenino y noventa y seis al sexo masculino, equivalentes al 20.8% el primer sector y 79.2% al segundo. Los aspirantes fueron los secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte y los secretarios de ponencia de los Tribunales de Circuito, dejando fuera a los secretarios de los Juzgados de Distrito.

De acuerdo con esta experiencia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estableció varias tesis jurisprudenciales que cita el magistrado Esquinca. En esas tesis se establece que en casos excepcionales puede hacerse por medio de concursos distintos a los de oposición, siempre que en los mismos se respeten los principios rectores de la carrera judicial; sin embargo, el autor no considera correcto este criterio

porque aún en esas condiciones estos casos de excepción van en contra de lo establecido por la ley para el acceso al cargo de Juez de Distrito.

El autor aborda con su acostumbrada minuciosidad y detalle el sistema de los concursos para ocupar una vacante como base sustancial del sistema de carrera judicial, concursos regulados por los artículos 105, así como 112, 113, 114 y 117 de la Ley Orgánica respectiva por medio de dos procedimientos, es decir, el *concurso interno* y el *de libre oposición*, de conformidad con los términos y condiciones que establezca en cada caso el Consejo de la Judicatura Federal.

El *Título Tercero* de la obra analiza a profundidad los diversos aspectos y sectores de la carrera judicial en nuestro país, en los dos sectores ya mencionados de los *mandos medios* y los *mandos superiores*, a través de los *concursos de méritos* y de *oposición*, los que se caracterizan de manera especial porque en la culminación de ambos concursos se rinde la *protesta del cargo*, establecida en el artículo 97 de la Carta Federal, que ya existía en el texto original de ese precepto fundamental con anterioridad a la reforma esencial de diciembre de 1994 como un requisito puramente formal pero que hoy asume una importancia esencial.

Uno de los sectores más polémicos del sistema de la carrera judicial se encuentra en las *impugnaciones* que se pueden presentar en los concursos de méritos contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal en los resultados de dichos concursos, ya que se han multiplicado de manera indeseable y prolongan innecesariamente el procedimiento de designación de los seleccionados. Dichas impugnaciones fueron establecidas en la legislación respectiva como una excepción a lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 100 de la Carta Federal, en el sentido de que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son *definitivas e inatacables*, lo que en un principio se pretendió relacionar con recursos ordinarios pero no extraordinarios. En la reforma constitucional de 1999, además de reiterarse la inatacabilidad de dichas resoluciones del Consejo, se especificó que en su contra no procede juicio ni recurso alguno, con lo cual se estableció una improcedencia constitucional del *juicio de amparo*, como lo precisó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que cita el autor, lo que es confirmado por el artículo 61, fracción III de la nueva Ley de Amparo, que establece expresamente la improcedencia de la impugnación por medio del juicio de amparo en contra de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal. Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte consideró que no obstante esta prohibición, es admisible el *recurso administrativo* respecto de las determina-

ciones del Consejo de la Judicatura Federal que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los Magistrados y Jueces de acuerdo con lo establecido por el artículo 100 constitucional y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación procede también respecto de los concursos puesto que éstos desembocan en las designaciones de los jueces y magistrados federales.

De acuerdo con lo anterior, la Suprema Corte, a través de su jurisprudencia, ha admitido la procedencia de la revisión administrativa contra diversos actos y determinaciones tomadas antes, durante y después de concluidos los diversos concursos. Esto ha provocado que los citados medios de impugnación se incrementen año con año, pues todo el procedimiento de los concursos y sus resultados pueden recurrir los actos previos, ya que la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal ha establecido que se pueden combatir esos actos y resoluciones por cualquier persona que se sienta afectado en su *interés legítimo*. El autor cita las numerosas tesis de jurisprudencia que en este sentido ha establecido la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, estima acertadamente que resulta muy preocupante la proliferación de dichos recursos de revisión administrativa interpuesta por los participantes en los concursos de oposición internos y libres que ha tenido como resultado la desnaturalización de sus resultados, pues todos aquellos que no son seleccionados o consideran que los concursos no se han organizado, tramitado o resuelto debidamente, acuden a dicho medio de impugnación.

También analiza el autor los sectores relativos a las *garantías del juzgador*, entre las cuales se encuentran la *estabilidad laboral*, *el lugar de la prestación del servicio*, *adscripción y readscripción*, elementos que son tomados en cuenta por el Consejo de la Judicatura Federal para lograr el mejor desempeño de los juzgadores. Asimismo, dentro de estas garantías está la *remuneración adecuada*, la que no se obtuvo sino hasta los años ochentas, debido a la decisión del Presidente don Miguel de la Madrid de proponer a las Cámaras Legislativas la asignación de un porcentaje más elevado que el tradicional, por medio del cual se ha logrado que los sueldos de Jueces y Magistrados federales se elevaran de manera paulatina, hasta alcanzar un nivel bastante razonable para los propios juzgadores que pueden considerarse en la actualidad como funcionarios públicos bien remunerados no sólo en cuanto los *sueldos* sino también en cuanto a *las prestaciones adicionales*, entre las cuales se encuentran los seguros de vida institucional, el seguro colectivo de retiro, el de gastos médicos mayores y de separación individualizado.

A todo lo anterior debe agregarse el establecimiento de un *retiro digno*, pues al ser regulado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado alcanza un porcentaje muy limitado respecto de los sueldos que perciben los jueces y magistrados si se toma en cuenta que la pensión establecida de acuerdo con las disposiciones que regulan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) (Apartado B del artículo 123 constitucional), se calculan con las aportaciones de los referidos trabajadores y las aportaciones del Estado y tienen un límite muy restringido, aun en las condiciones más favorables, ya que, de acuerdo con el cálculo que hace el magistrado Esquinca al mes de mayo de 2014, alcanzaría la suma mensual de veintiún mil ciento ochenta y siete pesos mensuales, lo cual está muy por debajo de las remuneraciones actuales de altos funcionarios judiciales.

En consecuencia, al constituirse el Consejo de la Judicatura Federal se enfocó en este problema y tomó en cuenta que la Suprema Corte había decidido establecer un fideicomiso para completar la remuneración complementaria y con apoyo en el Acuerdo General que Reglamenta la Carrera Judicial se dictó el Acuerdo General número 8/2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de ese año, en el cual se consignaron los lineamientos complementarios de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que se aplican con motivo del retiro del servicio activo por cumplir la edad y los años de servicio, en cambio, en el supuesto de una jubilación forzosa a partir de cumplir setenta y cinco años de edad, así como en una jubilación anticipada de acuerdo con el tabulador respectivo y por retiro voluntario cuando hubiesen cumplido la edad reglamentaria pero tienen menos de veinticinco años de servicio. Asimismo, se protege a los beneficiarios en el caso del fallecimiento del juzgador titular, el cónyuge o concubino supérstite y los hijos menores de edad hasta cumplir la mayoría de edad, excepto los incapaces.

Por otra parte, termina esta parte del libro con la enumeración de los principios que rigen la carrera judicial, con apoyo en lo dispuesto por la Constitución Federal, la Ley Orgánica y el Código de Ética, ambos del Poder Judicial. Estos principios son, en opinión del autor, adecuados. El primer principio es la *independencia judicial* que es de gran importancia, recogido por el artículo 68 de la Ley Orgánica respectiva, pues impone al Consejo de la Judicatura Federal velar en todo momento por la independencia de los integrantes de la judicatura que realizan la función de impartir justicia, es decir, los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito. El segundo principio

es la *imparcialidad*, que en esencia significa que el juzgador no debe tomar partido por alguna de las partes, sino por el contrario, actuar con serenidad, ánimo y equilibrio interno.

El tercer principio es el *profesionalismo*, el cual se refiere a la actitud, preparación, conducta y forma de emitir resoluciones judiciales cualquiera que sea el tipo de órgano a que estén adscritos los juzgadores. El cuarto principio es la *excelencia* en el que el juzgador perfecciona día a día varias virtudes propias de la función judicial relacionadas con el humanismo, la justicia, la prudencia y otras similares. El quinto principio es la *antigüedad*, que es un factor a considerar en ciertos aspectos de la carrera judicial como los relativos a la promoción, cambio de adscripción y el otorgamiento de estímulos. El sexto y último principio es la *transparencia*, que está vinculado con la rendición de cuentas que debe efectuar todo funcionario público.

Después de haber expuesto con detalle y profundidad los resultados de su muy amplia investigación, el magistrado Esquinca expone las conclusiones de la misma, que como se ha señalado anteriormente, excede de manera amplia el tema principal de su estudio. Asimismo, expone a manera de resumen sus puntos de vista para perfeccionar el sistema de la carrera judicial en el ámbito federal en México, propuestas que en mi opinión deberían atenderse, ya que, en general, son muy pertinentes en virtud de su profundo conocimiento de esta materia y otras relacionadas directa o indirectamente con la misma.

Por último, me he extendido en exceso en el examen del estudio presentado por el autor, pero tanto la importancia de los temas que aborda, como las conclusiones que formula y las propuestas que presenta son muy dignas de tomar en consideración debido al profundo conocimiento de las diversas materias que expone y, específicamente, respecto de la carrera judicial, en cuyo desarrollo ha tenido una amplia experiencia personal.

Héctor FIX-ZAMUDIO.
Noviembre del 2015