

# Reseña del documento “Del perfil real al perfil ideal de los juzgadores federales en México”

Héctor Orduña Sosa\*

SUMARIO: I. *Características de la investigación*. II. *Síntesis del documento*. III. *Comentarios*.

## I. CARACTERÍSTICAS DE LA INVESTIGACIÓN

El documento que se reseña es la conclusión de la investigación realizada por el doctor José Antonio Caballero Juárez dentro del Sistema Nacional de Medición del Desempeño Judicial. El doctor Caballero partió del siguiente problema: aunque las distintas acciones para fortalecer la carrera judicial han tenido resultados positivos, éstos son desiguales y ello no implica que el problema de la selección de los funcionarios judiciales se encuentre resuelto.<sup>1</sup>

La investigación se basó en esta premisa: para diseñar concursos de selección, cursos de formación y capacitación y parámetros de evaluación eficaces, es necesario definir las funciones que se espera realicen los funcionarios judiciales. Dicha definición implica establecer qué tipo de conocimientos se requieren para realizar la función, cuáles habilidades

---

\* Secretario técnico, Instituto de la Judicatura Federal.

<sup>1</sup> Caballero Juárez, José Antonio, “El juez mexicano. Los perfiles de los funcionarios jurisdiccionales en México”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 21, 2005, p. 259 y 260.

y destrezas son necesarias y qué tipo de actitudes deben tener quienes integran la carrera judicial.<sup>2</sup>

Los objetivos de la investigación fueron<sup>3</sup>:

- a) Conocer cuál es el perfil actual de los funcionarios judiciales federales y de las entidades federativas.
- b) Revisar los ejercicios de definición y sistematización de perfiles de funcionarios judiciales llevados a cabo en otros países.
- c) Contribuir a establecer las bases para la definición del perfil de los funcionarios judiciales mexicanos.

La metodología empleada partió de la identificación del perfil real para definir el perfil ideal.<sup>4</sup> En el Poder Judicial de la Federación se analizaron los perfiles de los siguientes servidores públicos: actuarios, secretarios de juzgado de distrito y tribunal de circuito, jueces de distrito y magistrados de circuito. La identificación del perfil real se realizó con base en las siguientes fuentes:

- a) Legislación y normas generales.
- b) Resoluciones, dictámenes y acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal en materia de visitas de órganos jurisdiccionales, así como determinaciones relacionadas con la designación, ratificación y sanción de los funcionarios judiciales.
- c) Contenidos de los cursos de capacitación que imparte el Instituto de la Judicatura Federal y de los concursos de oposición para la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito.
- d) Entrevista a funcionarios que ocupan cargos de la carrera judicial.

Como resultado de cada una de las etapas de la investigación, se elaboraron sendos reportes: uno que contiene el resultado de las entrevistas con funcionarios judiciales; otro, el análisis de la legislación, y uno más

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>4</sup> *Idem*.

referente al estudio de la normativa del Consejo de la Judicatura Federal y de diversos documentos institucionales.

El documento analiza y sistematiza los tres reportes mencionados. Como complemento, se presentan: un reporte sobre el análisis de los perfiles de los funcionarios judiciales de tres poderes judiciales locales (Distrito Federal, Guanajuato y Puebla), un reporte sobre los perfiles en otros países (Argentina, Bolivia y Venezuela), así como una propuesta de documento de trabajo para discutir sobre los perfiles de los funcionarios judiciales federales.

## II. SÍNTESIS DEL DOCUMENTO

### 1. *Diagnóstico*

Una de las virtudes de la investigación es que proporciona un primer diagnóstico sobre los problemas en el diseño de la carrera judicial. Algunos de ellos pueden llegar a ser un obstáculo para la aplicación de una política judicial basada en perfiles, de los que menciona destacan:

#### A. Problema principal

En las actuales condiciones, la capacidad de maniobra institucional para definir y establecer una política judicial en materia de perfiles es limitada. El verdadero control sobre las características del perfil de los funcionarios judiciales se encuentra en cada uno de los titulares de los órganos jurisdiccionales y su capacidad para interpretarlo. Difícilmente puede existir una política centralizada basada en la definición del perfil de los funcionarios judiciales, pues cualquier criterio que se establezca será interpretado y aplicado de diferente manera.

Tal situación se presenta por las siguientes causas:

1. Para ejercer la función jurisdiccional se requieren conocimientos, destrezas acumuladas y permanencia en el Poder Judicial de la Federación. En otras palabras muchos de los conocimientos y destrezas que se requieren para ejercer la función jurisdiccional se obtienen con la experiencia.

2. La experiencia, en muchos casos, la adquieren quienes ocupan cargos de carrera judicial desde que se desempeñan como oficiales administrativos.
3. Para ascender y permanecer en los cargos de oficial administrativo, actuario y secretario, los funcionarios deben tener conocimientos específicos, destrezas acumuladas y la confianza del titular del órgano jurisdiccional.
4. El examen de aptitud es el único mecanismo institucional para medir los conocimientos y destrezas para ocupar los cargos de actuario o secretario.
5. Dado que los oficiales administrativos, actuarios y secretarios deben ganarse la confianza del titular para ascender, la relación personal pesa más que cualquier criterio institucional que se pueda establecer en esta materia.
6. La mayoría de los jueces de distrito se han desempeñado como secretarios de juzgados de distrito o tribunales de circuito.
7. Tratándose de la selección y evaluación de jueces y magistrados, se da una importancia mayúscula a la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación.

## B. Problemas particulares

1. En la designación de los juzgadores se privilegia la preparación técnica y la antigüedad. Sólo últimamente se realiza una evaluación de otros aspectos como la personalidad.
2. Los funcionarios judiciales tienen la sensación de que su desempeño se mide por la capacidad para emitir determinaciones que no sean susceptibles de corrección alguna. Los secretarios buscan que los titulares aprueben sus proyectos; los jueces esperan que no les revoquen las sentencias. Esta actitud motiva que quienes imparten justicia busquen apearse a los precedentes, limita la posibilidad de innovar los criterios y provoca que el funcionario evada su responsabilidad en cuanto a las consecuencias de sus resoluciones —se traslada aquélla al superior—.
3. A pesar de que muchos funcionarios judiciales empiezan a adquirir conocimientos y experiencia cuando ocupan el cargo de

oficial administrativo, este cargo no se considera como parte de la carrera judicial.

4. No todas las personas que han aprobado el examen de aptitud o la Especialidad para Secretario de Juzgado de Distrito y Tribunal de Circuito, son designadas en cargos de carrera judicial. Este problema surge porque los titulares prefieren designar a personal de su confianza y abogados con experiencia que puedan enfrentar inmediatamente la carga de trabajo de un órgano jurisdiccional. Quienes obran en las listas del Instituto de la Judicatura Federal<sup>5</sup> o bien no cuentan con la confianza de los titulares, o bien no tienen la experiencia necesaria para desahogar, de manera inmediata, la carga de trabajo de un órgano jurisdiccional. En consecuencia la inclusión de las listas no garantiza la designación en cargos de carrera judicial, sólo la hace posible.
5. En la actualidad, el juez es el único responsable del trabajo en un órgano jurisdiccional. Este esquema de responsabilidad es un incentivo para que los titulares procuren formar equipos de trabajo con personas de su confianza. Tal esquema afecta no sólo la forma en que se emiten las resoluciones, sino la selección de personal y la distribución del trabajo en la unidad jurisdiccional.
6. Aunque se otorgan incentivos para que los funcionarios judiciales se actualicen, los jueces y magistrados que ya fueron ratificados encuentran muy poca motivación para asistir a cursos de actualización.
7. Los concursos libres para la designación de juzgadores federales privilegian a los aspirantes que logran adaptarse a las condiciones que prevalecen entre los integrantes del Poder Judicial de la Federación, es decir, a quienes reproducen las prácticas tradicionales con sus vicios y virtudes.
8. En la definición del perfil real existen pocos elementos que permiten distinguir entre unos y otros cargos de la carrera judicial.

---

<sup>5</sup> Actualmente hay tres clases de listas de personas aptas para ocupar el cargo de secretario: a) quienes aprueban el examen de aptitud, b) quienes aprobaron el curso de Especialidad en Secretaría de Estudio y Cuenta y c) quienes aprobaron el curso de Especialidad en Secretaría de Juzgado de Distrito y Tribunal del Circuito. De los egresados de este curso, el 77% cuenta con nombramiento de secretario en los órganos jurisdiccionales.

9. Existe incertidumbre en los siguientes aspectos:
  - a. Designación de profesionales externos como jueces de distrito o magistrados de circuito.
  - b. Preparación académica que deben reunir los funcionarios de carrera judicial.
  - c. Formación especializada o formación para desempeñarse en un órgano mixto.

## 2. *Propuesta*

### A. Definición del perfil ideal

En el documento que se analiza se muestra cómo las disposiciones legales y las determinaciones de los órganos de gobierno del Poder Judicial de la Federación contribuyen a definir el perfil de los funcionarios judiciales.

Se propone que un grupo de trabajo representativo (formado por juzgadores y abogados externos) defina los perfiles ideales que deben satisfacer los funcionarios judiciales. Estos perfiles tienen que delimitar las necesidades concretas de cada cargo, así como las características de los funcionarios en cada una de las etapas de su desarrollo. Asimismo, definir cómo deben desarrollarse los juzgadores a fin de proporcionar un servicio de impartición de justicia de alta calidad.

Definidos los perfiles, éstos podrían facilitar la toma de decisiones relacionadas con la selección, designación, formación, capacitación, ratificación, adscripción, evaluación del desempeño y sanción de los funcionarios judiciales.

Para definir el perfil ideal se propone tomar en consideración los siguientes elementos:

- a) Evaluación de las condiciones en las que se desempeñan cotidianamente los funcionarios judiciales. Precisar en qué ocupan el tiempo y qué responsabilidades tienen.
- b) Actividades que se espera realicen los jueces.

En el documento se aborda como perfil central el del juez, en sentido amplio. Respecto de dicho perfil, se exponen las condiciones en que se desempeña dicho funcionario y lo que se espera de él.

## B. Condiciones actuales en que se desempeña la función jurisdiccional

Se especifica que actualmente los juzgadores enfrentan una gran carga de trabajo y un amplio margen de responsabilidad. Dentro de sus funciones no sólo se encuentra la emisión de resoluciones, sino que también deben desarrollar múltiples actividades administrativas. A estas condiciones se agregan los problemas que ya quedaron precisados.

## C. Actividades que se espera realicen los juzgadores

Se presentan como posibles ejes temáticos que permiten determinar lo que se espera de los juzgadores las siguientes cuestiones:

1. ¿Se deben formar, capacitar y designar a los juzgadores en atención a su especialización o bien para que se ejerzan en un órgano mixto?
2. ¿Se debe incorporar como jueces a personas que no tienen experiencia en la carrera judicial? ¿En qué proporción y bajo qué condiciones?
3. ¿Qué preparación o grado académicos se espera que tengan los juzgadores?
4. Además de la preparación técnica y la antigüedad, ¿qué otros elementos deben tomarse en cuenta para la designación de los juzgadores federales?
5. ¿Cómo puede servir el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación para la designación y evaluación de los funcionarios judiciales? ¿Cómo influye este instrumento en la vocación de servicio? ¿Se puede medir el potencial para cumplirlo?
6. ¿Cómo se espera que el juez se proyecte en la sociedad? ¿Qué función se espera del juez en el proceso y frente a las partes? ¿Cómo pueden proyectar confianza los funcionarios judiciales?
7. ¿Cuál es la ideología que se espera de los juzgadores? ¿Cuál debería ser su visión sobre la función jurisdiccional? ¿En qué aspectos se puede medir la ideología de los jueces?

8. ¿Cómo se puede definir la función jurisdiccional en el Estado democrático de Derecho? ¿Cuál es su papel frente a la defensa de los derechos fundamentales?

#### D. Política judicial sobre los perfiles de los funcionarios judiciales

Se advierte que la definición de los perfiles judiciales resultaría inútil si no se toman las medidas necesarias para asegurar su potencial operativo. Sobre todo, habría que modificar las condiciones que favorecen el problema principal: los titulares reclutan discrecionalmente a los funcionarios que serán los futuros juzgadores.

El cambio de este modelo además de una modificación constitucional, exige un cambio drástico en la administración de la carrera judicial. Se requerirían criterios claros sobre las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios judiciales. Además, tendría que revisarse la organización del despacho judicial: o bien se adopta el modelo del juez gerente, o bien, el del funcionario encargado únicamente de la emisión de las resoluciones judiciales, o bien, un modelo intermedio.

#### E. Documento que se propone como base para la discusión sobre los perfiles

En el documento complementario al que se presenta como conclusión de la investigación, se proponen los temas sobre los que podría versar la discusión sobre perfiles; son los siguientes:

1. Peso de la antigüedad y el escalafón.
2. El control sobre la selección y reclutamiento de los funcionarios judiciales.
3. Modelo de juzgador: juzgador gerente o juzgador que sólo realiza funciones jurisdiccionales.
4. Incorporación de personas ajenas a la carrera judicial.
5. Especialización.
6. Perfil máximo o mínimo.
7. Perfil ideológico de los juzgadores.

Asimismo, se propone una serie de esquemas que pueden ser seguidos en la definición de los perfiles.

### III. COMENTARIOS

Aun cuando las conclusiones del trabajo representan un avance en la definición de los perfiles ideales de los funcionarios judiciales, todavía existen temas pendientes por desarrollar. Además, se requeriría complementar los documentos presentados para facilitar al órgano competente (Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal) la definición de los perfiles judiciales.

El documento con el que se concluyó la investigación muestra los principales problemas para la adopción de una política de designación, capacitación y evaluación de funcionarios judiciales con base en perfiles claramente definidos, y contiene algunas líneas de trabajo para definir dichos perfiles, lo que representa un primer avance.

Como implícitamente se reconoce en el documento que se analiza, los perfiles de los funcionarios judiciales no pueden ser delineados a partir de una investigación neutra. La definición del contenido de dichos perfiles implica la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales en el ejercicio de la función jurisdiccional. Éstas, finalmente, sólo pueden ser adoptadas por el Consejo de la Judicatura Federal. Para tal efecto, pudiera formarse un grupo de trabajo, como lo propone el documento, aunque esto podría retrasar la obtención de resultados, si no se establecen reglas claras de funcionamiento.

Para que el resultado de esta investigación pudiera servir como documento de trabajo, el contenido y la forma del reporte final deberían ajustarse a dicho propósito. En cuanto al contenido, se necesitaría que, además de la información que proporciona se incluya lo siguiente:

1. Marco teórico sobre la definición de los perfiles.
  - a. ¿Qué es un perfil?
  - b. ¿Cuántos tipos de perfil existen?
  - c. ¿Qué se incluye en la definición de los perfiles?
  - d. ¿Cómo se definen los perfiles?

2. Límites normativos en la definición de los perfiles de los funcionarios judiciales.
  - a. Normas constitucionales.
  - b. Disposiciones legales.
3. Límites fácticos en la definición de los perfiles.
  - a. Carga de trabajo.
  - b. Límites presupuestales.
  - c. Límites derivados de la preparación de quienes pueden ocupar los cargos de la carrera judicial.

La estructura del documento de trabajo, tendría que facilitar la exposición clara de los siguientes aspectos:

1. ¿Qué información contienen o deben contener los perfiles? ¿Cómo estructurarla? ¿Cómo utilizarla?
2. Metodología para definir los perfiles ideales.
3. Temas sobre los que puede versar la discusión para definir los perfiles ideales de los funcionarios judiciales.
4. Posibles consecuencias.
5. Límites (normativos o fácticos) en la definición de los perfiles de los funcionarios judiciales.