

CAPACITACIÓN Y CARRERA JUDICIAL EN HISPANOAMÉRICA

Jorge CORREA SUTIL

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *¿Qué jueces queremos?*; III. *Algunas reflexiones sobre carrera y formación*.

I. INTRODUCCIÓN

Se me ha pedido tratar el tema de la carrera y de la formación y el perfeccionamiento de los jueces en hispanoamérica. No debe buscarse en este breve trabajo una descripción de los programas de educación o de carrera judicial en el continente. Este es un artículo de opinión que se funda en el conocimiento que he podido reunir acerca de estas dos cuestiones.

La reflexión toma pie de otros trabajos publicados o en prensa.¹

Entiendo estos dos fenómenos no como fines en sí mismos. Lo que buscamos a través de ellos no puede ser otra cosa que un sistema jurisdiccional accesible a todos y que sea capaz de conocer y resolver de modo oportuno y justo los asuntos sometidos a su competencia.

Para que ello ocurra necesitamos buenos jueces. Este carácter instrumental de los tópicos a que aludiré me llevan a iniciar el trabajo con un apartado relativo a los fines que se pueden alcanzar a través de la educación judicial.

¹ Especialmente la presentación del libro *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Jorge Correa, editor, en prensa, publicado en la Serie Publicaciones Especiales de los Cuadernos de Análisis Jurídico N° 2, de la Universidad Diego Portales, 1993; y los artículos "Formación y perfeccionamiento de jueces", en *El Poder Judicial en la encrucijada*, Cuadernos de Análisis Jurídico N° 22, y "Formación y perfeccionamiento de jueces en Latinoamérica", artículo presentado a la Universidad Complutense de Madrid para su publicación. No debe extrañar al lector encontrar párrafos completos extraídos de los referidos textos.

II. ¿QUÉ JUECES QUEREMOS?

Si la carrera y la formación judicial son instrumentos para tener mejores jueces no parece posible preguntarnos sobre los modos de mejorar la carrera o sobre un buen programa de capacitación judicial sin antes proveernos del modelo de juez que queremos formar. Ello no responde a un puro afán academicista. Pienso que cuando pretendemos intervenir en un proceso social tan complejo como el de la profesión judicial, es conveniente partir por los fines. Tengo para mí que las crisis por las que generalmente atraviesan los sistemas judiciales latinoamericanos se deben a que nos ha faltado claridad acerca de lo que queremos hacer de ellos. Peor aún, que nos hemos dejado seducir por parámetros europeos que no nos hemos tomado en serio.

El discurso de los juristas latinoamericanos diseñó, describió y aún describe, evaluó y aún evalúa sus sistemas judiciales conforme a los parámetros del constitucionalismo clásico. De acuerdo con ellos, pensamos que nuestros sistemas judiciales existen para resolver todos los conflictos jurídicamente relevantes que se producen en la sociedad; para dar certeza y seguridad a los habitantes, brindando interpretaciones regulares de las normas legales y permitiendo que tales interpretaciones evolucionen razonablemente con los cambios sociales, produciendo así una actualización del derecho. Por último, nuestro programa formal y nuestra ideología dominante dicen que el sistema jurisdiccional existe para hacer eficaz el derecho, sometiendo a sus normas a los más poderosos en la sociedad, en una función de control e imperio.

Si revisamos la realidad nos damos cuenta que ni los recursos ni el diseño de nuestros sistemas judiciales son los más adecuados para alcanzar tales fines. Así, pensamos que el sistema judicial debe resolver todos los conflictos que se produzcan en la sociedad y donde una de las partes invoque el quebrantamiento de un deber jurídico, incluso donde no haya norma legal que lo resuelva. Ello naturalmente es imposible para cualquier sistema. Aquel país donde todo conflicto se transformara en un litigio, no sería el cielo sino probablemente el infierno jurídico. Los países del primer mundo establecieron sus sistemas judiciales sobre un tejido social que contaba con múltiples otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tema al cual nosotros hemos prestado poca atención y no pocas veces hemos perjudicado, pensando que conforme a derecho son

los tribunales los que deben de resolver todos los conflictos jurídicamente relevantes que se produzcan en la sociedad. Los tribunales latinoamericanos están sobresaturados, con un ingreso anual de causas que indefectiblemente crece más cada año que los casos que se logran solucionar. Por largos años la demanda de jueces y abogados ha sido por la multiplicación de tribunales.² Últimamente hemos caído en cuenta que el aumento de la demanda por justicia supera siempre a la creación de más tribunales.³ Comenzamos así, por la fuerza de los hechos, y en medio de la inevitable escasez de recursos, a caer en cuenta que la principal intervención positiva que podemos hacer en el sistema es en relación a la selectividad. A partir de esa idea, percibimos que alguna parte de la demanda que agobia a los tribunales tiene un carácter más administrativo que jurisdiccional; otra proporción tiene más por objeto ejecutar créditos que declarar derechos; otra, se resuelve por formularios y sin que los jueces lleguen a conocer los casos personalmente; y, por último muchas de esas causas podrían conciliarse antes que juzgarse.⁴

El desafío consiste en intervenir en la selectividad, para asegurarnos que sean los casos jurisdiccionales más importantes los que ingresen; y no, en cambio como ocurre hoy, los casos más rutinarios, o aquellos que interesan a los más ricos o poderosos. Cuando insistimos en que ingresen todos o muchos de los problemas jurídicamente relevantes, la jurisdicción suele solucionar muy pocos.⁵

² Algunos ejemplos de esta demanda pueden encontrarse en Vélez, Eduardo, *et al.*, *Jueces y justicia en Colombia*, Bogotá, edit. Guadalupe Ltda., 1987; Sobreranes, José Luis, "Informe sobre México" y Pérez Perdomo, Rogelio, "Informe sobre Venezuela", ambas en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 1, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial*, Santiago, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, t. III.

³ Para una comparación en el caso chileno se puede consultar Correa Sutil, Jorge, "Diagnóstico acerca del sistema judicial chileno", en *Justicia y libertad en Chile*, Santiago, Chile, Corporación Libertas, 1992 y Peña Carlos, "Informe sobre Chile", en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 1.

⁴ Para un análisis de esta situación véase Correa, J., *op. cit.*, nota 3 y Pérez Pinzo, Álvaro Orlando, *et al.*, *Desjudicialización (Ley 23 de 1991)*, Bogotá, República de Colombia Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 1991.

⁵ En el caso del proceso penal chileno, aún inquisitivo y sin ministerio público, todo delito y toda falta denunciada provoca la iniciación de un proceso. Los que llegan a sentencia son naturalmente muy pocos. Véase García Pino, Gonzalo, *La respuesta judicial a los delitos en el Gran Santiago. Un análisis de estadísticas criminales de los años 1989-1990*, Santiago, Chile, Centro de Estudios del Desarrollo, 1992.

Nos propusimos y nos convencemos hasta hoy que el sistema judicial debe dar certeza en la interpretación de la ley y permitir su gradual evolución. Para eso, claro está, necesitaríamos Cortes Supremas que resolvieran pocos asuntos. Que pudieran por sí o a través de terceros, seleccionar, algunos casos ejemplares por su importancia para la fijación del derecho o para la eficaz protección de las garantías constitucionales. En cambio, nuestros diseños reales obligan, por lo general, a las Cortes Supremas de casi todos los países latinoamericanos a constituirse en tribunal de última instancia, donde se resuelven hasta los asuntos más mínimos, siempre, claro está, que los lleven abogados influyentes.⁶ Esta infinidad de casos, luego de esperar por años su turno se resuelven apresuradamente, sin mayor fundamento, provocando no pocas veces decisiones contradictorias e imposibilitando el desarrollo de tendencias jurisprudenciales sólidas que brinden seguridad.⁷

Hablamos, por último, de poderes judiciales capaces de dar imperio al derecho, sometiendo a sus normas a los restantes órganos del Estado y a los poderes fácticos de la sociedad, incluyendo a los económicos, a los militares y a otros que emergen peligrosamente en nuestra región como los carteles de la droga. Para controlar la corrupción económica o política necesitaríamos, sin embargo, de un diseño institucional que aislara, en lo posible, al sistema de esa misma corrupción, lo que, por lo general, no hemos sido capaces de hacer. Los sistemas de carrera suelen garantizar una influencia tal del poder político que los jueces difícilmente se atreverían a controlar y, por ende, a perjudicar a aquellos que en realidad los controlan a ellos. Por su parte, los salarios judiciales no pocas veces incitan a los pagos ilegales y extraordinarios.

Así, lejos de querer indagar el rol y funciones que efectivamente cumplen los órganos jurisdiccionales, hemos preferido quedarnos en lo que Ihering denominaba “el cielo de los conceptos”.⁸

El panorama ha ido variando y ya no parece que podamos sostener nuestra tendencia al abandono de la realidad para mantener la pureza de los conceptos. Cada uno de los países del continente, cual

⁶ Véase *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1.

⁷ Para un análisis más detallado de esta tendencia en el caso chileno, puede verse Valenzuela S., Eugenio (coord.), “La jurisdicción de la Corte Suprema”, *Proposiciones para la reforma judicial*, Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos, 1991.

⁸ Ihering, Rudolf von, *Bromas y veras en la ciencia jurídica*, Civitas, 1987.

más cual menos, parecen reconocer una crisis de legitimidad y una crisis de modernidad de sus sistemas judiciales y la urgente necesidad de introducir reformas.

No parece casual que en los últimos años en muchos de nuestros países se haya comenzado a hablar de una crisis de la justicia y se hayan desplegado esfuerzos que no tienen paragón en nuestras historias por conocer y perfeccionar el funcionamiento de los sistemas de administración de justicia. No sólo —me parece— se trata de que los poderes judiciales hayan estado largamente desatendidos mientras buscábamos planificar nuestros desarrollos, con más atención puesta en las ideologías que en el análisis de las realidades. Parece ser también que nuevos fenómenos han venido a plantear imperiosos desafíos a sistemas judiciales que no se encuentran siempre preparados para responder adecuadamente a ellos.

Tales nuevos desafíos nacen, entre otras causas, de la relativa estabilidad y preeminencia de las ideas de legitimidad democrática en lo político y de mercado en materia económica. Ello ha trasladado la atención de las demandas de parte importante de nuestras sociedades desde los partidos políticos y los poderes legislativos y ejecutivos a los sistemas judiciales. Ya no se trata, para muchos de los grupos sociales de nuestros países, de demandar cambios sociales desde el Estado. Ya no se trata de “planificar el desarrollo” para cambiar las estructuras y al hombre, como tanto escuchamos en los años 60 y 70. Ahora, muchos de los grupos demandan, no la revolución a través de la política, sino del cumplimiento de las promesas de igualdad y libertad que la democracia liberal ha hecho; y muchas de tales demandas se trasladan desde la política a la jurisdicción. Disminuida la estructura estatal, los conflictos se trasladan desde la burocracia partidaria o administrativa a la sociedad civil, la que reclama cada vez más atención de la función jurisdiccional del Estado.

Las promesas de la Revolución francesa se han estabilizado como parámetros de legitimidad y muchos ya no esperan de grandes revoluciones para lograrlas plenamente, sino que demandan su cumplimiento en niveles más modestos y en sede jurisdiccional. La promesa de la libertad y de la igualdad toman los nuevos nombres de la no discriminación y del respeto a los derechos humanos y su cumplimiento se reclama cotidianamente ante los tribunales de justicia; institución que no siempre está preparada para estos nuevos desafíos de la “sociedad abierta” como algunos han querido llamar-

la, así como tampoco lo está para recibir el aumento y la especialidad de los litigios que produce el funcionamiento de una economía de mercado y fenómenos tan complejos como el de la corrupción y el aumento y complejidad de la criminalidad.

El mismo fenómeno de una sociedad más abierta hace que algunos de los conflictos que antes se resolvían al interior de los partidos políticos, las familias o las empresas, exploten hoy en los escritorios de los jueces.

No pocos han hablado en el último tiempo de una “judicialización de la política”, fenómeno que ha impactado a los poderes judiciales españoles e italiano y hoy afecta a los poderes judiciales de nuestros países latinoamericanos, las que difícilmente la pueden enfrentar con su relativa debilidad institucional y su falta de tradición como verdaderos poderes del Estado.

Los poderes judiciales han ocupado un lugar central en el tema que algunos mencionan como la “gobernabilidad” y ciertamente resultan claves para la estabilidad democrática. Allí está como testimonio el autogolpe de Estado de Fujimori en Perú, que adujo la corrupción e ineficacia judicial como uno de los principales motivos de su decisión. Allí está el fallido intento de golpe de militares venezolanos en febrero de 1992, entre cuyos motivos se aducía la falta de legitimidad de la Corte Suprema. Allí está el proceso de destitución posterior del presidente Carlos Andrés Pérez por la Corte Suprema de ese país. Allí las transiciones argentina y chilena, en las que sus poderes judiciales jugaron un papel tan importante en el tema del juzgamiento de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante los regímenes militares.⁹

Pero el avance de las nociones de legitimidad democrática y de economía de mercado no sólo ha traído nuevos desafíos para poderes judiciales que juegan un papel cada vez más relevante. También la economía de mercado ha ido produciendo en latinoamérica un proceso de modernización de los sistemas de producción de bienes

⁹ Sobre el comportamiento judicial antes y durante las transiciones a la democracia en Chile y Argentina, puede consultarse Moreno Ocampo, Luis, *Justicia y derechos humanos*, C.E.D.E.S., Mimeógrafo, 1991; Correa S., Jorge, “Formación de jueces para la democracia”, en *Filosofía del derecho y democracia en Iberoamérica* (número monográfico, de *Revista de Ciencias Sociales*, Nº 34,) Valparaíso, Chile, Edeval, Agustín Squella, editor, 1992. También se puede ver para el caso chileno a Fruhling, Hugo, “Poder judicial y política en Chile”, en *La Administración de justicia en Latinoamérica* (V Conferencia de Derecho y Desarrollo), San José, Costa Rica, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1980.

y servicios en el área privada. Bajo el nombre de racionalización administrativa, muchos de tales criterios han sido incorporados para producir cambios profundos en el funcionamiento de los órganos y servicios estatales. Indefectiblemente esos mismos criterios de eficiencia y control de la “productividad social” han alcanzado también a las oficinas y despachos judiciales, preguntando si los sistemas con que los tribunales de justicia distribuyen el trabajo, emplean sus recursos, planifican su gestión o controlan su rendimiento son aquellos de mayor productividad social.¹⁰

Definitivamente los poderes judiciales han pasado a ocupar un lugar en el primer plano de la historia de nuestra región. La necesidad de reforma se hace sentir y ella es especialmente problemática. Ya lo es intentar producir un cambio deliberado en cualquier organismo social. Más aún cuando se trata de órganos que suelen desarrollar un *ethos* conservador y corporativo.¹¹ Más difícil aún el cambio cuando se trata de intervenir para asegurar más fortaleza e independencia, requisitos que suelen formarse lentamente y que, por su naturaleza, son difíciles de provocar por un agente externo en un intento deliberado. Por lo mismo, aprender de las experiencias comparadas puede resultar especialmente necesario.

Saco entonces tres conclusiones de lo que hasta aquí va expuesto.

1ª Presenciamos una crisis de los sistemas judiciales latinoamericanos, débilmente equipados para adaptarse a los procesos de democratización política y modernización económica que viven nuestras sociedades.

Esta crisis de legitimidad y de modernidad permite pronosticar que entraremos en un proceso de reformas deliberadas.

2ª Si queremos que tales reformas no se queden en una mera repetición formal de los conceptos del constitucionalismo clásico, atractivos, pero por sí solos ambiguos e inoperantes, como son los de independencia judicial, transparencia, igual acceso a la justicia y otros similares, debemos necesariamente hacer un triple esfuerzo:

¹⁰ Para un análisis de este fenómeno en el caso chileno se puede ver Peña, Carlos, “Informe sobre Chile”, en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra nota 1 y también Garrido Montt, Mario, “Economía social de mercado”, y Correa Sutil, Jorge, “Economía social de mercado”, ambos en *Tópicos de legislación bancaria*, Santiago, Chile, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G.; 1992.

¹¹ Sobre este carácter de los jueces en Chile, puede verse Cerda F., Carlos, *Iuris Dictio*, Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1992 y Jorge Correa op. cit., supra, nota 9.

a) Por diagnosticar. En el tema que se me ha pedido desarrollar, esto implica preguntarnos por las características y motivaciones de quienes efectivamente ingresan a la judicatura y reconocer los incentivos que el sistema presenta para atraer abogados a ocupar cargos judiciales; reconocer también el modo cómo realmente operan los mecanismos de selección, de evaluación, ascenso y remoción de los jueces y del personal y ser capaces de caracterizar aquello que los hace más o menos objetivos o afectivamente neutros, universalistas o particulares, capaces de incentivar el mérito funcionario, la lealtad política o la corrupción, saber si y cómo desmedran o alientan el tráfico de influencias, si incentivan la pasividad o el comportamiento innovador, etcétera. Reconocer, en suma, los intereses que estos mecanismos efectivamente sirven.

Los sectores académicos latinoamericanos no estamos acostumbrados a esfuerzos interdisciplinarios de esta naturaleza.¹²

b) Hecho ese diagnóstico de la situación real en que nos encontramos, preguntarnos por los fines que queremos lograr.

c) Definidos el estado actual y el ideal, diseñar estrategias. Esta tarea no resulta fácil. No basta con declarar los fines. Las estructuras judiciales suelen ser renuentes al cambio y capaces de eludir intervenciones deliberadas. El riesgo mayor de las medidas que se tomen están en los efectos secundarios o no previstos que ellas suelen producir. Las fuerzas de la politización, del corporativismo o del tráfico de lealtades que los sistemas de carrera judicial suelen presentar en latinoamérica son enemigos poderosos. No se les cambia con la sola dictación de leyes. Tenemos que esforzarnos entonces en prever las posibilidades de que los cambios que introduzcamos terminen produciendo efectos favorables a esas mismas fuerzas.

3ª El diseño de estrategias seguras que garanticen resultados en la dirección correcta constituye, me parece, el tema más difícil. El panorama latinoamericano está plagado de ejemplos de buenos diseños de carrera que son incapaces de enfrentar por sí las fuerzas de corrupción del sistema.

¹² Los diversos artículos que lo componen el libro *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1, relatan los esfuerzos de investigación de la realidad judicial en siete países de Hispanoamérica. Una interesante reflexión acerca del trabajo interdisciplinario puede encontrarse en el comentario de Alberto Binder publicado en dicho texto.

III. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE CARRERA Y FORMACIÓN

Me he extendido en la anterior introducción, pues pienso que sólo en este marco tiene sentido comenzar a pensar en políticas sobre carrera judicial y sobre programas de formación y perfeccionamiento de los jueces en nuestro continente. En el presente apartado quisiera tocar brevemente nueve puntos, algo desordenados aunque ahora específicos sobre el tema solicitado.

1º Importancia relativa de los programas de formación frente a la carrera judicial:

Si hubiese que privilegiar un tema en el panorama latinoamericano pienso que debe ser el de la carrera por sobre el de la formación y el perfeccionamiento de los jueces. Entiendo ir en esta materia en contra de una corriente mayoritaria, por lo que creo importante, primero, subrayar que sólo me refiero a aquello que pienso debe privilegiarse; y, en segundo lugar, fundar la afirmación recién hecha.

En muchos países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela y ahora en Centroamérica se despliegan o programan esfuerzos encomiables por la capacitación judicial.¹³ No quiero decir que ello no deba hacerse. Sólo quisiera precaver acerca de los riesgos de esperar demasiado de ella. El

¹³ Para una bibliografía sobre los esfuerzos de formación y perfeccionamiento de jueces en Latinoamérica, véase Mackinson, Gladys, "La Escuela de la Magistratura: modernización y eficacia", Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, mimeógrafo, 1991, *Revista de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla"*, Bogotá, Ministerio de Justicia, 1989. Los informes contenidos en el libro *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra nota 1. Salas Luis y José María Rico, *Carrera judicial en América Latina*, San José, Costa Rica, Centro para la Administración de Justicia, 1990. También se pueden consultar los informes publicados por un proyecto conjunto realizado con el patrocinio del Instituto Latino Americano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente y cuya coordinación fue hecha por el Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de Florida. Sus resultados fueron publicados en los siguientes libros: Proyecto I.L.A.N.U.D.-F.I.U.: *La administración de justicia en Panamá*, Panamá, octubre, 1986; *La administración de justicia en Costa Rica*, San José, Costa Rica, octubre, 1986; *La administración de justicia en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, mayo, 1987. También se puede ver *Escuelas judiciales: antecedentes para un estudio de derecho comparado*, Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo Núm. 12/91, mayo, 1991.

riesgo a que me refiero es el de suponer que un proceso educativo deliberado puede alcanzar cambios que están más allá de sus posibilidades.

Cuando hablamos de la formación y del perfeccionamiento de un juez, cuya suerte en la carrera depende de otros, debemos saber que el más importante proceso de aculturación inevitablemente se producirá en el propio ejercicio profesional y no en procesos formales de educación. Lo anterior no expresa un juicio de valor sino sólo una hipótesis de lo que me parece ocurre en la realidad. En ella, más allá de los procesos formales de educación, la generalidad de los hombres aprenden a comportarse del modo como perciben que los juzgarán aquellos de quienes depende su futuro. Así, allí donde, como por desgracia ocurre en países de Hispanoamérica, la carrera judicial depende en exceso de la voluntad de quien detenta el poder político, los jueces se comportan habitualmente del modo como creen que los políticos poderosos esperan que ellos se comporten. Cuando existe inamovilidad, carrera judicial y jerarquía, como ocurre por ejemplo en los países del Cono Sur, es frecuente que los jueces se comporten como sus superiores judiciales esperan que lo hagan. No digo con esto que no existan en cada sistema jueces excepcionales cuya conducta sea diversa y hasta contradictoria con los deseos de aquellos de quienes depende su ascenso en la carrera. Pero son los menos.

Los programas informales de educación, implícitos en la estructura de la carrera judicial, sea o no que ésta esté institucionalizada, resultan decisivos en el aprendizaje que hacen los jueces. Lo que un programa de formación y perfeccionamiento explícito puede incidir en tal proceso formativo es relativamente marginal. La formación y el perfeccionamiento de los jueces se da entonces en medio de una cultura y de una institucionalidad determinada. Cuando los académicos y los encargados de las políticas públicas aislan este fenómeno, lo que por desgracia ocurre con cierta frecuencia en nuestros discursos, se suele pensar en modelos inadecuados. Hay naciones en latinoamérica que definitivamente no cuentan con carrera judicial o cuentan con ella sólo en el papel.¹⁴ Hay grados mayores

¹⁴ Sobre carrera judicial en América Latina ver los informes de los distintos países contenidos en *Situación y políticas judiciales de América Latina*, op. cit., supra, nota 1, Salas, Luis y José María Rico, *Carrera judicial en América Latina*, op. cit., supra, nota 13. También se puede consultar los informes del Proyecto I.L.A.N.U.D.-F.I.U., op. cit., supra, nota 13.

y prácticamente nulos de independencia de los jueces; hay países en que la función judicial se ejerce con dignidad y en que la judicatura constituye un cargo apetecido entre los abogados. Hay poderes judiciales, como el chileno, que han padecido por largos años de falta de atención adecuada y que han carecido de políticas públicas que corrijan el paulatino deterioro en las carreras de los jueces. Hay países en los cuales a la carrera judicial ingresan los peores abogados y en los que se dan incluso procesos de corrupción tanto o mayores que en el resto de las estructuras sociales.

El riesgo consiste en olvidar estos factores a la hora de diseñar programas educativos e introducir actividades de formación y perfeccionamiento judicial que preparan a los jueces para aquello que nunca harán; actividades que capaciten para ejercer la judicatura de un modo en que ésta, en la práctica, no se ejerce, creando semillas de frustración y de renunciias a la carrera judicial de los mejores jueces.

Cualquier programa formal de capacitación judicial debe de tener presente las características del más poderoso de los programas de formación judicial, el que se da informalmente según la relativa dependencia de los jueces.

En el caso venezolano, por ejemplo, se hizo un diseño de carrera judicial que resulta, en el papel, un modelo para muchos países. A él se acompañó el diseño de una escuela judicial. El intento de las normas no pudo, sin embargo, cambiar la realidad y la carrera judicial continuó fuertemente influida por criterios políticos y de clientelismo electoral. En este contexto, la Escuela Judicial preparó personal para entrar a la judicatura y perfeccionó a los que ya ejercían. Ni unas ni otras actividades fueron gravitantes a la hora de decidir los ingresos o los ascensos en el poder judicial. La Escuela Judicial terminó por entrar en una aguda crisis.¹⁵

En muchos de los países centroamericanos donde no existe carrera judicial, la demanda más frecuente de los jueces, según encuestas realizadas entre ellos por la Universidad de Florida,¹⁶ es la de su propia capacitación. No obstante carecer de un conocimiento acabado de tales sistemas centroamericanos, uno duda que la capacitación pueda tener un efecto positivo significativo en un entorno

¹⁵ Al respecto, puede verse Pérez Perdomo, Rogelio, "Informe sobre Venezuela", en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1.

¹⁶ Proyecto I.L.A.N.U.D.-F.I.U., op. cit., supra, nota 13.

donde los nombramientos y ascensos dependen excesivamente de criterios políticos.

La ecuación parece simple. Allí donde la capacidad de los jueces no es el factor decisivo en la carrera, la capacitación no está llamada a cumplir un papel de gran importancia. Es posible que se le demande para mejorar la posición personal o incluso como preparación para ejercer cargos fuera de la carrera judicial.¹⁷

2º El panorama de las carreras en Latinoamérica resulta más bien desalentador

Conforme a lo dicho, parece imperioso diseñar estrategias que contrarresten efectivamente las relaciones clientelares de los jueces con los sectores más poderosos de la sociedad. Parece imperioso buscar parámetros objetivos que permitan evaluar el rendimiento de los tribunales y de su personal y, sobre todo, mecanismos eficaces que garanticen que el poder real radicará en el control de rendimiento. Solo así el juez fijará nortes claros y objetivos a las tareas de los magistrados e incentivos y desincentivos acordes durante la carrera.

Este desafío no es menor. El clientelismo político de los jueces, no pocas veces determinado en el pasado por fórmulas de abierta intervención política en la carrera de los jueces, se presenta en esta época, influida por la doctrina democrática, bajo ropajes más sutiles de corrupción. Rogelio Pérez Perdomo nos dice que en Venezuela el clientelismo alcanza una forma perversa en las llamadas “tribus”, las que explica como “la expresión deliberada del clientelismo... con el propósito consciente de control de un cierto número de jueces” por parte de una oficina de abogados “De esta manera —continúa Pérez Perdomo— la tribu ofrece el servicio de abogado que pueden garantizar el resultado del juicio, naturalmente mientras esté en manos de los jueces de la tribu. Los honorarios que cobran los abogados de la tribu son muy elevados pues son remuneración de la red”.¹⁸

El riesgo de corporativismo, por su parte, parece tener raíces profundas en la cultura de varios de nuestros países, especialmente en

¹⁷ Mackinson, Gladys, en *op. cit.*, *supra*, nota 13; página 97, luego de entrevistar jueces sugiere que esa sería la motivación de una proporción importante de ellos en alguna provincia argentina.

¹⁸ Pérez Perdomo, Rogelio, “Informe sobre Venezuela”, en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, *op. cit.*, *supra*, nota 1.

el Cono Sur y haber adquirido especial fuerza en el último tiempo. En él se premian más las lealtades con los jueces superiores que los buenos rendimientos. En Chile, esta tendencia se ve reforzada por normas discrecionales sobre calificación funcionaria y una cuota de autogeneración en la carrera.¹⁹ En Argentina, donde estos mecanismos no existen, los autores relatan como la que allí se denomina influencia de la “familia judicial” no es menor.²⁰

3º *Reclutamiento*

Tal vez el factor más decisivo para atraer buenos abogados a la judicatura sea el de la remuneración. En este sentido, el panorama latinoamericano presenta algunas alentadoras mejorías parciales, las que se expresan a través de asegurar mínimos presupuestarios para el sistema y de brindar una relativa autonomía en el manejo de los fondos. Así el caso colombiano y costarricense. La vieja fórmula de garantizar la intangibilidad de las remuneraciones ha probado ser ilusoria frente a la inflación, como demostró el caso argentino. Los avances parecen significativos si se contrastan con los largos periodos donde el panorama de las remuneraciones de los jueces latinoamericanos resultó harto desalentador, hasta constituirse en un atentado a la idoneidad e independencia del personal judicial.²¹

4º *Selección para ingresar a la carrera*

Una de las principales funciones que puede cumplir una escuela judicial y que no siempre se tiene presente en la discusión de su diseño, es la de proveer de un mecanismo de selección objetivo y adecuado para el ingreso a la carrera judicial. Los sistemas de ingreso a la judicatura en Latinoamérica atraviesan por una situación especialmente crítica como ya hemos visto.

Para alcanzar un sistema objetivo de selección a la carrera judicial no basta, sin embargo, con crear una escuela judicial. Es necesario también que se garantice que quienes egresan de la escuela tendrán

¹⁹ Un análisis de este aspecto puede verse en Correa, Jorge, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

²⁰ Véase, por ejemplo, Garrido, Carlos Manuel, “Informe sobre Argentina”, en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 1.

²¹ Los informes que componen el libro *Situación y políticas judiciales en América Latina*, *op. cit.*, *supra*, nota 1, contienen referencias sobre tales remuneraciones y sobre presupuesto judicial.

asegurado un lugar en la carrera; o, al menos, que contarán con una clara preferencia por sobre los postulantes que no hubieren cursado estos estudios. La experiencia de un posgrado realizado en Chile, frustró algunas vocaciones, pues precisamente no garantizó este objetivo.²² El más dramático de los casos en este sentido lo constituyó Venezuela, que luego de egresar algunas promociones desde la escuela judicial a las que la ley aseguraba una “preferencia” para entrar a la carrera, terminó cerrando sus puertas por no poder garantizar a sus egresados el ingreso a la carrera.²³

5º Programas de formación judicial

Por formación de jueces quiero entender el proceso educativo que se establece para aquellos que entran a la carrera judicial, y antes que lo hagan de modo efectivo. Respecto esta etapa preparatoria parece necesario destacar dos cosas: el panorama latinoamericano de enseñanza del derecho resulta tan formalista y teórico que resulta recomendable que los programas de formación pongan énfasis en los aspectos prácticos. No obstante, este énfasis en aspectos prácticos no debe convertirse en un mero ejercicio de adaptación pudiendo y debiendo ambicionar el perfeccionamiento del sistema a través de la educación de los jueces.

En este sentido, parece necesario pensar en que, tanto la dirección de la escuela como el conjunto de quienes impartan clases o dirijan las actividades docentes combinen de manera adecuada a jueces, quienes probablemente enfatizarán el aspecto de adaptación, con académicos y abogados, que habitualmente aportarán posiciones críticas respecto de las prácticas judiciales.

Una preocupación central habrá de ser la de la metodología de enseñanza y evaluación.²⁴

²² Para un análisis de este punto se puede ver Correa S., Jorge, “Formación y perfeccionamiento de jueces”, en *El Poder Judicial en la encrucijada. Estudios acerca de la política judicial en Chile*, Santiago, Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 1992.

²³ Véase al respecto el artículo citado en nota 15.

²⁴ Estos temas se desarrollan extensamente en mi artículo publicado en el núm. 22 de la Serie Cuadernos de Análisis Jurídicos que se cita en la nota 22. Allí mismo se refieren las experiencias chilenas que han empleado las metodologías más exitosas.

6º *Programas de perfeccionamiento de jueces y empleados en ejercicio*

Por el término “perfeccionamiento” quiero aludir a aquellos que se dirigen a jueces en ejercicio. A su respecto parece necesario reconocer el componente ideológico de este proceso. Quien controla los programas de perfeccionamiento judicial influye en el criterio de los jueces y, con ello, en la jurisdicción. Dos extremos parecen peligrosos en este sentido: El primero, el de pretender cambios revolucionarios en la cultura de los jueces a través de actividades educativas. El ejemplo fracasado de los esfuerzos de renovación ideológica de los jueces a través de actividades de capacitación emprendidas en Perú por el gobierno de Velasco Alvarado constituye un buen parámetro de lo que digo.²⁵

Por el contrario un sistema de perfeccionamiento en cuya dirección y ejecución no participen fuerzas políticas sino judiciales corre el riesgo de no perfeccionar el sistema sino sólo perpetuarlo.

7º *Promoción de los jueces y evaluación del trabajo judicial*

Suele decirse que una adecuada carrera es aquella que promueve a los jueces que han demostrado mejor desempeño. Ello implica realizar dos operaciones difíciles y no exentas de riesgo: la primera consiste en definir que sea un buen desempeño judicial. La segunda, establecer mecanismos que garanticen que la medición de buenos desempeños se haga conforme a parámetros suficientemente específicos y objetivos.

A este respecto resulta interesante estudiar los esfuerzos para evaluar objetivamente el rendimiento de los jueces que tuvieron lugar en Argentina durante el periodo de transición, los que se hicieron respecto del Ministerio Público en Perú y los que se inician ya en Colombia y en la provincia de Durango en México.²⁶

El tema del control de rendimientos parece extremadamente difícil. En primer lugar porque no resulta fácil determinar los estándares

²⁵ Al respecto véase Passara, Luis, “Perú: administración de ¿justicia?”, en *La administración de justicia en América Latina*, op. cit., supra, nota 9.

Zolezzi, Lorenzo, “Informe sobre Perú” *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1.

²⁶ Respecto de México, véase el artículo del Dr. Cipriano Gómez Lara en este mismo volumen. Otras experiencias se relatan en el libro *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1.

res óptimos de rendimiento que cabe esperar de un juez. La celeridad en resolver suele entrar en conflicto con la necesaria ponderación de todos los antecedentes, la inmediación, la eficacia, el seguimiento de la tradición jurisprudencial con la creatividad sucesivamente en muchas otras materias. Pero aun si se tuvieran determinados esos estándares, quedaría por precisar el difícil equilibrio entre la necesaria medición y control de los rendimientos que una organización moderna y eficiente reclaman, con la indispensable independencia personal de cada juez, la que reclama de autonomía.

Por largos periodos los estamentos políticos no mostraron mayor preocupación por el rendimiento de los jueces, como demuestran el caso chileno en los primeros 70 años de este siglo y, según entiendo, el de México hasta fines de los 80. En otros, ella se constituye en una abierta intervención como ha ocurrido en más de una ocasión en Perú cuando el ejecutivo ha iniciado campañas de moralización de los jueces.²⁷

En todo caso, los sistemas de control de la disciplina y rendimiento, consistentes en estándares vagos e imprecisos, como aquellos en actual vigencia en Chile, suelen constituirse en un serio riesgo para una carrera judicial, en cuanto implican, en la práctica, un poder discrecional en manos de los propios superiores jerárquicos, lo que, lejos de ser una garantía de premio a los mejores jueces y de sanción a los peores, incentiva relaciones clientelares y de lealtad.²⁸

8º *Remoción de los jueces y parámetros objetivos de responsabilidad*

Constituiría un lugar común decir que ningún sistema de carrera judicial tiene sentido si los jueces pueden ser removidos de sus cargos.

Es común también prevenir en contra de sistemas más sutiles de intervención como los traslados, disminución de salarios, aumento de cupos en la Corte Suprema y otros.

Nunca está de más insistir en ellos. No obstante, quisiera aludir a la otra cara de la moneda. Para garantizar la estabilidad, parece necesario diseñar sistemas operativos de remoción de jueces cuando los motivos lo ameritan. No quisiera extenderme en esta materia, aunque sí señalar que resultan universalmente inoperantes los meca-

²⁷ Zolezzi, Lorenzo, "Informe sobre Perú" en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, op. cit., supra, nota 1.

²⁸ Correa, Jorge, op. cit., supra, nota 9.

nismos de acusación constitucional por el parlamento. El desafío parece ser el de fomentar mecanismos más sutiles de control, como los de crítica académica y pública de las sentencias y una atención popular al nombramiento de jueces.

9º *El tema de la independencia*

Que duda cabe que toda la estructura de la carrera procura alcanzar mayores niveles de independencia judicial. No obstante, creo debemos prevenirnos de absolutizar este concepto. Hay poderes judiciales, como el de Chile, que bajo este lema han logrado presentar a la profesión judicial como una que debe aislarse de todo fenómeno político. Tras ese concepto se disfrazan concepciones ideológicas conservadoras, posiciones jurídicas formalistas que se muestran incapaces de proteger los principios básicos del derecho, como los derechos humanos; y también bajo su manto terminan por ocultarse intereses corporativos.²⁹

La idea de independencia judicial parece requerir un equilibrio adecuado con la noción de responsabilidad pública.

La potestad jurisdiccional es, en definitiva, una potestad política, lo que obliga a que no se la trate como un asunto privado. Ninguna noción de independencia podría esgrimirse para limitar la publicidad y transparencia de los procesos judiciales y la necesidad de los jueces de justificar de manera adecuada y suficiente sus decisiones. De igual modo, ninguna noción de independencia debiera impedir que la sociedad vele por un sistema judicial que le provea de soluciones oportunas y adecuadas a los valores más permanentes del derecho. Alguna significación habrá de tener la frase que repetimos con frecuencia y que dice que la potestad jurisdiccional es delegada por el pueblo.

Hay espacio legítimo entonces para una “política judicial”. Y lo hay especialmente en los temas de educación y de carrera.

Para que tales políticas sean exitosas; para que realmente tengan un impacto en la cultura y en la conducta de los jueces resulta in-

²⁹ Sobre el tema de la independencia de los jueces en Latinoamérica puede verse Salas Luis y José María Rico, *Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*, San José, Costa Rica, Centro para la Administración de Justicia, 1990; y Correa, Jorge, “The Judiciary and the Political System in Chile. The Dilemmas of Judiciary Independence during the Transition” en *Transition to Democracy in Latinamerica: The Role of the Judiciary*, West View Press, en prensa.

dispensable que, además de mirar, a lo que estamos habituados los abogados, demos una mirada mucho más atenta a la realidad. Respecto a las normas existen muchos modelos de los cuales aprender. De la realidad sólo aprenderemos mirando y relatándonos sin prejuicios nuestras experiencias.