

PENSANDO LA ESCUELA JUDICIAL

por Eduardo R. Graña

1. Los lineamientos generales básicos.

La reforma constitucional de 1994 introdujo, entre otras instituciones novedosas en nuestra organización constitucional, al Consejo de la Magistratura, mediante la incorporación del nuevo artículo 114.

Como es conocido, la Convención le atribuyó determinadas competencias que significaron la necesidad de ciertos replanteos conceptuales también en el diseño de una estructura tan tradicional como la del Poder Judicial de la Nación.

Sin embargo, el diferimiento para una futura ley especial que debería dictar el Congreso de algunas decisiones centrales para el encuadramiento preciso de su misión y funciones, y aun de su misma composición, dio origen a una primera etapa en la que el debate doctrinario alcanzó prácticamente todos los puntos, principales y accesorios; intentándose muchas veces construcciones de detalle sobre bases que, por aquella razón metodológica, no eran aún suficientemente precisas para sostenerlas.

A fines de 1997, y luego de un proceso que insumió bastante más tiempo que el aparentemente considerado como suficiente por los constituyentes para la sanción de esa norma especial¹, el Congreso aprobó la ley 24.937 y, días después, una correctiva, la ley 24.939², con lo que los actos preparatorios de la instalación del Consejo de la Magistratura pudieron pasar al terreno de los hechos.

Posiblemente, las dificultades y disensiones políticas que fueron la causa de tan prolongado trámite en las cámaras, tal vez un apego persistente a la técnica legislativa de los constituyentes, o una inclinación hacia la flexibilidad de la institución, no permitieron sancionar una norma que contuviera *todas* las definiciones necesarias para que las futuras reglamentaciones del Consejo -que, en cualquier caso, siem-

¹ La disposición transitoria 13a. estableció que, a partir de los trescientos sesenta días de la vigencia de la reforma, los magistrados "inferiores" sólo podrían ser designados por el nuevo método previsto en la Constitución, es decir, con intervención del Consejo de la Magistratura.

² Ambas leyes se publicaron el 6 de enero de 1998.

pre debería dictar una vez instalado- se detuvieran únicamente en cuestiones internas, ejecutivas o de detalle.

Este trabajo se propone comenzar a analizar sólo uno de los grandes puntos aún pendiente de diseño: el de la Escuela Judicial. En el intento de ir trazando el camino para un intercambio fructífero de ideas, ya que no es otro su objeto, conviene partir de cierto número de pautas sentadas al respecto por las leyes mencionadas. Tener en cuenta estos puntos allanará evidentemente las dificultades de una discusión menos acotada y retirará de escena a todos los proyectos que, aunque aparezcan como óptimos en un contexto diferente, se revelen inadecuados de acuerdo con las bases establecidas.

Las normas de la ley especial sancionada por el Congreso conceden al Plenario del Consejo de la Magistratura las atribuciones de organizar el funcionamiento de la Escuela Judicial, de dictar su reglamento, de aprobar sus programas de estudio, y de planificar los cursos de formación y perfeccionamiento para magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial y aspirantes a la magistratura, en general³.

Estas facultades deberá ejercerlas *en coordinación*⁴ con una de las cuatro comisiones en las que se divide: la de Selección de Magistrados y Escuela Judicial⁵, que será la encargada de dirigirla⁶.

La primera conclusión, que aparece como obvia, es que la voluntad del Congreso ha sido la de *crear una institución nueva* lo que se deduce, no sólo a partir de las alusiones a ella que se incluyen con mayúsculas, sino también de las facultades concedidas a su respecto a los órganos del Consejo, que serían totalmente impropias si se refirieran a una ya existente.

En segundo término, podría inferirse que *la ley ha reservado para el pleno del cuerpo las decisiones políticas fundamentales que darán a la Escuela Judicial su fisonomía propia*, manteniendo a la comisión específica en una labor únicamente preparatoria y consultiva en este aspecto; principio que, por otra parte, fue seguido simétricamente en la economía de la norma con relación a la resolución de las demás cuestiones esta-

³ Arts. 7º, inc. 11, y 13, ley 24.937 (modificado este último por el art. 1º, ley 24.939).

⁴ Art. 7º, inc. 11, ley 24.937.

⁵ Las restantes son las de Disciplina, Acusación y Administración Financiera. Art. 12, ley 24.937.

⁶ Art. 13, ley 24.937 (modificado por el art. 1º, Ley 24.939).

blecidas por la Constitución como de competencia del Consejo.

El Congreso ha deferido al Plenario del Consejo de la Magistratura la adopción de las decisiones políticas fundamentales que darán a la Escuela Judicial su fisonomía propia.

En este sentido, puede mencionarse -sólo ejemplificativamente- que es también el Plenario el que reglamenta los concursos públicos de antecedentes y oposición de postulantes a jueces, los aprueba y remite al Poder Ejecutivo las ternas vinculantes de candidatos⁷; el que aplica sanciones a magistrados⁸; el que decide la apertura del procedimiento para su remoción, formula la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento, y ordena después, en su caso, la suspensión del cuestionado⁹; y el que dicta las reglas de funcionamiento de la Secretaría General, de la Oficina de Administración Financiera y de los demás organismos auxiliares cuya creación disponga¹⁰.

En todos los supuestos, salvo el último, la ley requiere obligatoriamente que, en forma previa a la decisión del pleno del cuerpo, la comisión pertinente eleve un dictamen, aunque éste no adquiera carácter vinculante¹¹. Sin embargo, y especialmente en el asunto concreto que nos ocupa, no debería minusvalorarse el papel que el Congreso ha asignado a las comisiones del Consejo.

Naturalmente, se ha dado nuevamente al Plenario la responsabilidad de determinar el número de los integrantes de cada una de ellas y de designar a sus miembros¹², pero de acuerdo con ciertas pautas, que varían para cada caso específico.

En el caso de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial, se ha previsto que deberá estar compuesta por los dos representantes de los ámbitos académicos y científicos y, preferentemente, por los representantes de los abogados de la matrícula

⁷ Art. 7º, incs. 9 y 10, ley 24.937.

⁸ Art. 7º, inc. 12, ley 24.937.

⁹ Art. 7º, inc. 7, ley 24.937 (modificado por el art. 1º, ley 24.939).

¹⁰ Art. 7º, inc. 8º, ley 24.937.

¹¹ Arts. 7º, incs. 7 y 12, y 13, ley 24.937 (el primero modificado por el art. 1º, ley 24.939).

¹² Art. 7º, inc. 5, ley 24.937 (modificado por el art. 1º, ley 24.939).

federal, sin perjuicio de la representación de los otros estamentos¹³.

Esta previsión acerca de su integración, que no figuraba en el texto original de la ley del Consejo, sugiere -sin dificultades aparentes de interpretación- que *el Congreso se ha inclinado por la composición más plural que era posible* a partir de los distintos sectores representados; al margen de determinada predilección por dos de ellos.

Tal orientación hace de esta comisión, pues, el ámbito propicio para la deliberación y la elaboración de recomendaciones preparatorias de una posterior decisión por el Plenario de temas que asumen una importancia máxima para el *color* del nuevo instituto creado; aunque la cantidad, forzosamente numerosa, de sus miembros haga dudar acerca de sus posibilidades reales de cumplir con eficacia la atribución de dirigir la Escuela Judicial que la ley también le adjudica, es decir, la función de ejecutar las resoluciones que se adopten luego de su opinión.

No obstante, en una etapa de diseño estratégico de la Escuela Judicial, como la que deberá asumir el Consejo en su primera integración, no parecen objetables las pautas establecidas por el legislador, porque dan natural prioridad a que se haga oír la pluralidad de opiniones a la hora de intentar sus definiciones conceptuales básicas.

Las experiencias comparadas en la materia, por otra parte, ofrecen múltiples ejemplos prácticos de soluciones exitosas para resolver las cuestiones de naturaleza operativa, pero no es conveniente ingresar en un análisis demasiado minucioso de este tema antes de que se produzcan las decisiones sustanciales acerca de sus objetivos; que, racionalmente, deberán preceder a cualquier implementación.

La organización de la escuela¹⁴, sin embargo, no deja de ser una cuestión importante que conviene empezar a pensar, aunque sólo en sus grandes lineamientos. Las escuelas extranjeras muestran que, por lo general, están dirigidas por un consejo académico (de un número variable de integrantes) de carácter consultivo, en cuyo seno es corriente encontrar a representantes del Poder Judicial, del Ministerio de Justicia, de univer-

¹³ Art. 13, ley 24.937 (modificado por el art. 1º, ley 24.939). La de Disciplina debe conformarse preferentemente con los representantes de jueces y legisladores (art. 14, ley 24.937, modificado por el art. 1º, ley 24.939); la de Acusación, por mayoría de legisladores pertenecientes a la Cámara de Diputados (art. 15, ley 24.937); y la de Administración y Financiera, por mayoría de jueces y abogados (art. 16, ley 24.937).

¹⁴ El interesado en encontrar referencias sobre este tema en las experiencias comparadas, que no es posible incluir en este trabajo, puede consultar Rafael A. Bielsa y Eduardo R. Graña, *Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

sidades y de asociaciones de magistrados, y por un director ejecutivo. En España, Francia y Portugal hay también representantes de los alumnos¹⁵.

En cualquier caso, lo que no debería faltar es un trabajo personal de fiscalización y seguimiento que supone de un responsable con dedicación *full time*.

En la mayoría de los países, se considera positiva la experiencia de que sean los jueces quienes capaciten a otros jueces, particularmente en todo lo relativo a la práctica judicial, mientras que en materias teóricas y de profundización de temas específicos, se suele invitar a profesores universitarios, abogados y especialistas en otras disciplinas (médicos, economistas, contadores, psicólogos, psiquiatras, ingenieros, arquitectos, expertos en educación, informática, recursos humanos, etc.).

En general, los profesores no son de planta permanente. España, que los tenía hasta hace algún tiempo, los contrata actualmente para cada actividad. En Italia, muchos son habitualmente magistrados seleccionados entre los que también son docentes universitarios, y se les permite una dedicación exclusiva temporal a esa función. Francia ha comenzado, asimismo, un proceso de descentralización de actividades¹⁶.

Parece recomendable, como primera conclusión, diseñar una estructura de gran flexibilidad, que permita combinar las posibilidades que ofrecen a la futura Escuela Judicial los establecimientos universitarios, las asociaciones profesionales, y los organismos no gubernamentales interesados en la materia.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su parte, ha dictado su propia Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, órgano que tiene la función de asegurar la independencia de su Poder Judicial, garantizar la eficaz prestación del servicio de Justicia, promover el óptimo nivel de sus integrantes, y lograr la satisfacción de las demandas sociales sobre la función jurisdiccional del Estado¹⁷.

En relación con el tema que se desarrolla, establece un Sistema de Formación y Capacitación Judicial a fin de "atender a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios y los aspirantes a la magistratura"¹⁸, que será dirigido por el Plenario¹⁹.

¹⁵ María Josefina Haessler, *Experiencias comparadas de formación judicial*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1993, 26.

¹⁶ M.J. Haessler, ob.cit., p. 41.

¹⁷ Art. 1º, ley 31 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁸ Art. 42, ley cit.

El Sistema que se crea tendrá como objetivos: a) promover y dar apoyo a una adecuada preparación y formación de los aspirantes al ejercicio de tareas judiciales; b) impulsar la actualización y el perfeccionamiento permanente de los integrantes de la magistratura y del Ministerio Público; y, c) desarrollar tareas complementarias de estudio, investigación y difusión, de apoyo a la función judicial²⁰.

Se apoyará en un Centro de Formación Judicial y en la actividad que se concierte con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y otras instituciones universitarias.

El Centro, que es definido como un órgano autárquico del Consejo con autonomía académica e institucional, tiene como finalidad general la "preparación y formación permanente para la excelencia en el ejercicio de las diversas funciones judiciales asignadas"²¹.

Contará con un Consejo Académico, que lo dirigirá, y un Secretario Ejecutivo, designado por el Plenario, encargado de su administración²².

Los objetivos del Centro, a su vez, se definen de la siguiente manera: a) desarrollar e implementar cursos de orientación para postulantes que deseen ingresar al Poder Judicial local; b) efectuar programas especiales de preparación para el ingreso a la Justicia, en forma anual y mediante métodos de enseñanza participativa; y, c) dictar cursos de especialización y profundización destinados a los magistrados y funcionarios recién designados y a todos aquellos profesionales interesados en concurrir²³.

Los cursos y seminarios, que deberán desarrollarse a través de una metodología participativa, incentivando el trabajo grupal y el análisis crítico de las experiencias de magistrados y funcionarios, estarán dirigidos a: a) impartir y actualizar conocimientos jurídicos sustanciales y procesales; b) mejorar las destrezas y técnicas relativas a la gestión judicial, considerando la organización y eficiencia del funcionamiento del tribunal, y la conducción del procedimiento, en orden a optimizar la celeridad, inmediación y oralidad del

¹⁹ De acuerdo con el art. 18, el Consejo porteño tiene sólo tres comisiones (de Administración y Financiera, de Selección de Integrantes de la magistratura y del Ministerio Público, y de Disciplina y Acusación).

²⁰ Art. 43, ley cit.

²¹ Art. 44, ley cit.

²² Art. 45, ley cit. De acuerdo con el art. 46, el Consejo Académico será presidido por un integrante del Tribunal Superior, e integrado por representantes del Ministerio Público y de los profesores titulares por concursos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

²³ Art. 47, ley cit.

mismo; y, c) desarrollar el sentido de responsabilidad, afirmar la independencia de magistrados y funcionarios, y profundizar el sentido de la Justicia como servicio a la comunidad²⁴.

Los magistrados y los integrantes del Ministerio Público de la Ciudad tienen la responsabilidad de realizar periódicamente los cursos de perfeccionamiento organizados por el Centro o por las instituciones universitarias que integran el Sistema, y de cumplir con sus objetivos; considerándose al cumplimiento de esta obligación como "parte de la buena conducta requerida por la Constitución" local²⁵.

Una esquematización de las funciones generales de cualquier escuela judicial, al margen del avance contenido en las referencias precisas que contiene la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con independencia de otras específicas que puedan confiársele, suele fijarle como misión común: a) identificar en forma permanente las necesidades de educación de los magistrados y el personal judicial; b) otorgar asistencia técnica a otras entidades para que desarrollen sus programas para subvenir tales necesidades; c) desarrollar y coordinar -directamente o con universidades, institutos u organizaciones de cooperación públicas o privadas- programas de capacitación judicial de gran espectro y accesibilidad; d) preparar material didáctico; e) proveer de información a los tribunales sobre nuevas normas o nuevas situaciones; f) promover, desarrollar y divulgar investigaciones científicas y técnicas para mejorar los métodos y sistemas de trabajo; y, g) promover intercambios nacionales e internacionales.

Existen muchos ejemplos distintos de escuelas que cumplen funciones específicas. Entre ellas, pueden señalarse: a) la preparación de todos los futuros jueces, abogados y fiscales (Alemania y Japón); b) el desarrollo de cursos para personas interesadas en ingresar a la magistratura (Brasil y Colombia); c) la colaboración o participación en el proceso de selección de jueces y personal judicial (Italia y Colombia); d) la realización del proceso de selección para la escuela judicial propiamente dicha y la proposición como magistrados de quienes aprueben sus cursos (España, Francia y Portugal); e) la formación de nuevos jueces (Estados Unidos, Inglaterra, Italia y Colombia); y, f)

²⁴ Art. 49, ley cit.

²⁵ Art. 48, ley cit.

la capacitación del personal de apoyo (España, Inglaterra y Colombia)²⁶.

La escuela pensada para el Poder Judicial de la Nación, de acuerdo a los lineamientos generales establecidos por la ley del Consejo de la Magistratura, incluye -como se ha recordado- varios de estos propósitos específicos.

2. La definición de los objetivos de la escuela debe estar en función del tipo de Poder Judicial que se desea para el futuro.

Una escuela para todo el personal judicial, y también para los aspirantes a ingresar en este poder del Estado, puede ser un mecanismo de gran utilidad para una organización fuertemente cuestionada por la comunidad, argentina y de otras partes del mundo, aunque por razones no siempre coincidentes, algunas muy atendibles y otras, extremadamente opinables, en todos los casos.

De cualquier manera, la desconfianza pública con la forma en que los tribunales cumplen actualmente con su función primordial de resolver los conflictos que se suscitan en el seno de la sociedad, al margen de que sea total o parcialmente justificada, sugiere la necesidad de una *reingeniería* de la Justicia.

La Escuela Judicial, en este aspecto, puede convertirse en un instrumento fundamental para el cambio y, a la vez, en el elemento central de cohesión institucional en torno a sus objetivos futuros.

La Escuela Judicial puede convertirse en el instrumento fundamental para el cambio en la Justicia y, a la vez, en el elemento central de cohesión institucional en torno a sus objetivos.

Pero, naturalmente, una afirmación de esta naturaleza -fácilmente compartible- deriva la cuestión hacia sus puntos sustanciales. Si bien puede existir consenso en que las reformas son imprescindibles, tal aparente

²⁶ M.J. Haessler, ob.cit., p. 24.

unanimidad de la opinión pública no nos ilustra suficientemente acerca de su naturaleza, ni de la orientación que deberán seguir para adaptarse a los requerimientos sociales de una época de cambios.

Tales dudas, por otra parte, no fueron completamente despejadas ni por la Convención Constituyente de 1994, aunque recogió tal inquietud al crear el Consejo de la Magistratura, ni por el Congreso, al sancionar la ley especial que regula la nueva institución, al establecer una Escuela Judicial.

En efecto, y sólo indirectamente, puede inferirse de una manera general que la finalidad coincidente de las nuevas instituciones es la de "asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de Justicia"²⁷. De los dos objetivos, el último aparece como sustancial, siendo el primero instrumental para el resultado buscado: se considera que el Poder Judicial debe desempeñarse con eficacia en el cumplimiento de la función estatal de resolución de conflictos, pero esto sólo se cree posible lograrlo si los magistrados que lo componen son independientes.

La pregunta que debería intentarse contestar, en consecuencia, es qué características debe reunir nuestra Justicia futura para ser considerada eficaz por la sociedad, porque de la respuesta que demos a ese interrogante surgirán, sin dificultad, los requisitos que tendrán que llenar sus jueces y el personal en general, y, en lo que al tema de este trabajo respecta, cuáles serán los objetivos específicos de la Escuela Judicial que el Consejo debe organizar y dirigir, para constituirse en el mecanismo idóneo de progreso hacia tal modelo.

En muchas partes del mundo, y particularmente en los Estados Unidos, se han creado foros de estudio que han perseverado en sus esfuerzos para definir el tipo de tribunales deseado por su comunidad. Entre nosotros existen muchas y valiosas contribuciones en este sentido, aunque siempre de tono individual, y, probablemente, el seno de la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura constituya una buena oportunidad para su discusión amplia y posterior elaboración de recomendaciones al Plenario, en un ámbito adecuadamente institucionalizado y, además, finalmente operativo.

Bajo el sugestivo lema de que *el mejor medio para*

²⁷ Art. 114, inc. 6, Constitución Nacional.

*predecir el porvenir es inventarlo*²⁸, la Comisión para el Futuro del Sistema Judicial de Virginia²⁹, un organismo constituido en 1987 por magistrados, abogados y senadores, y encargado de definir los requerimientos del sector para los siguientes veinte años, produjo - como ejemplo- un documento conocido como "Perspectiva 2000: un plan estratégico para el sistema judicial en el período 1994/1996"³⁰.

El proyecto definió como misión primordial de los tribunales la de constituirse en un ámbito independiente, sensible y de fácil acceso para la justa resolución de los conflictos, que permita preservar el Estado de Derecho y proteger los derechos y libertades reconocidos y garantizados por las constituciones federal y estadual.

Pretendiendo prever instrumentos para que les fuera posible dar respuestas imaginativas y eficaces a un mundo, que se concibe como siempre cambiante, sugirió distintas medidas ideadas sobre un sustento filosófico básico, que fue formulado como diez *visiones* de las características del sistema judicial deseable para el futuro próximo:

1. Todas las personas tendrán acceso efectivo a la Justicia, lo que incluye la posibilidad de que sus conflictos sean resueltos sin dificultades, costos, inconvenientes o demoras indebidas.

2. Los tribunales protegerán la dignidad humana y el Estado de Derecho, garantizando una aplicación equitativa de las normas procesales en todas las controversias.

3. El sistema judicial estará direccionado activamente hacia la disponibilidad de una combinación de métodos alternativos de resolución de conflictos, que responda a las necesidades cambiantes de la sociedad.

4. La Justicia estará organizada y funcionará de una manera tal que facilite una resolución rápida, eficiente y justa de las controversias.

5. Los tribunales serán dirigidos de acuerdo con prácticas sanas de administración, que alienten un uso eficiente de los recursos públicos y mejoren la efectiva prestación del servicio de justicia.

6. El sistema judicial estará integrado por magistrados, funcionarios y empleados, en cantidad adecuada

²⁸ Allen Kaye.

²⁹ *Commission on the Future of Virginia's Judicial System.*

³⁰ *Foresight 2000: The Judiciary's Strategic Plan for FY 94-96.*

y de la más alta idoneidad técnica, seleccionados sobre la base de sus méritos y de su desempeño, potenciados por la capacitación continua y la evaluación permanente. Los abogados, que constituyen una parte esencial del sistema, recibirán una alta formación profesional, antes de -y durante- su actuación como tales, que será digna de los estándares técnicos y éticos que deben mantener y acrecentar en la relación con sus clientes, en beneficio de la mejora del servicio.

7. La tecnología mejorará las posibilidades de acceso, conveniencia y facilidad del sistema judicial, lo que mejorará su calidad, incrementando sus posibilidades de esclarecer los hechos que se debaten para alcanzar decisiones justas.

8. El sistema judicial gozará de la confianza de la opinión pública, que respetará la autoridad de los tribunales.

9. El impacto de los cambios socioeconómicos y legales será seguido sistemáticamente, y las normas dispondrán, al mismo tiempo, lo necesario para dar respuesta a dichas modificaciones, en lo sustancial y en lo procedimental.

10. El sistema judicial cumplirá sus funciones, manteniendo con claridad su independencia como uno de los tres poderes del Estado.

¿Esta *visión* de los virginianos acerca de las características que debería tener el Poder Judicial del futuro próximo representa las expectativas argentinas? Seguramente, en alguna medida la respuesta será afirmativa. Nos corresponde, porque no podría ser de otra manera, completarla y adiccionarla.

Si se comparte el supuesto de que no será posible una definición acerca de la Escuela Judicial sin un previo consenso sobre sus objetivos, y de que éstos no podrán ser precisados adecuadamente sin una concepción clara de cuál es ese Poder Judicial que la sociedad argentina desea, parece evidente que, en este caso, los puntos a considerar exceden los marcos académico, científico y administrativo que comúnmente acuden en forma automática a quien, con alguna experiencia básica, es convocado a opinar sobre la materia.

En este sentido, es necesario partir de ciertas premisas que imprimirán a la futura institución rasgos diferenciales y propios: la Escuela Judicial, si se la imagina como instrumento de cambio, no debería ser pensada sólo como una sede donde se dictan posgrados universitarios, o de actualización, o una maestría

específica, para quienes ya son abogados; ni tampoco como un centro terciario de capacitación laboral en grados sucesivos para los que no lo sean.

Seguramente, deberá ofrecer algo de ambas cosas en ciertas oportunidades, pero también otras más específicas que no estarán disponibles en ninguna casa de estudios tradicional, a la que -sin duda- no le corresponde sustituir; pero la enseñanza que brinde siempre tendrá una finalidad propia, completamente diferente.

La Escuela Judicial no debería ser pensada sólo como una sede donde se dictan cursos universitarios de grado y posgrado o una maestría en abogacía; ni tampoco como un centro terciario de capacitación laboral para empleados. Seguramente, deberá ofrecer algo de ambas cosas, pero también otras más específicas, en cumplimiento de su objetivo propio, completamente diferente.

La institucionalización de una Escuela Judicial debe ser de una gran flexibilidad, aunque pueden haber asignaturas fijas, con programas y exámenes. Uno de los grandes desafíos que plantea el diseño de los programas de formación es el de evitar que se transformen en cursos de posgrado o desvirtúen sus fines, concentrándose en actividades de profundización dogmática de los estudios de grado³¹.

En efecto, la Constitución ha confiado al Consejo de la Magistratura -entre otras funciones- la de seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a jueces nacionales y la de emitir propuestas vinculantes para su nombramiento; la de administrar los recursos del Poder Judicial, entre los que el más importante es -sin duda- el humano; la de ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados, incluyendo la posibilidad de decidir la apertura del procedimiento de remoción y su suspensión preventiva; y la de dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la eficaz prestación del servicio de justicia³².

³¹ Andrea Muñoz Sánchez y Cristina Villarreal Holtshamp, *Aportes para elaborar un programa de formación y perfeccionamiento de jueces*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1995, p. 33.

³² Art. 114.

El diseño de la futura escuela no podrá, entonces, ser pensado libremente o en abstracto.

Por el contrario, deberá estar profundamente condicionado por una definición previa de qué tipo de Poder Judicial quiere la Nación y, luego, de cuáles son las habilidades que debe poseer el personal que lo compone; ya que proporcionarlas, desarrollarlas e incrementarlas será su función primordial.

La definición de qué tipo de Poder Judicial quiere la Nación y de cuáles son las habilidades que debe poseer el personal que lo compone fijará los objetivos de la Escuela Judicial, ya que proporcionarlas, desarrollarlas e incrementarlas será su función primordial.

Parece imprescindible, pues, establecer -al menos- con la mayor claridad de que seamos capaces, los objetivos próximos y mediatos en materia de política judicial³³.

La totalidad de los cometidos constitucionales del Consejo que hemos recordado antes se encuentran fuertemente interrelacionados: la concepción estratégica de los objetivos de la escuela acerca de las condiciones que deben reunir sus egresados y de los conocimientos y habilidades que allí se enseñarán, deberá guardar una estricta correspondencia con los criterios de selección y promoción de magistrados, con la apreciación concreta de lo que se evaluará luego de su designación como mal desempeño, y con las características que tendrán que reunir quienes administran recursos públicos.

Y, naturalmente, algo similar deberá preverse para el resto del personal, que significa aproximadamente el 95 % de la dotación total del Poder Judicial de la Nación, y sus correspondientes mecanismos de ascenso en la carrera.

3. La relación entre los objetivos de la Escuela Judicial y los mecanismos de selección y promoción de magistrados.

³³ Obviamente, si fuera posible, también los remotos; aunque esta posibilidad no surge como verosímil en un discusión previa a la instalación. Probablemente, la evolución de las circunstancias nos indique con mayor claridad las futuras tendencias.

La última pauta establecida por las leyes que regulan el Consejo de la Magistratura, que no hemos recordado hasta el momento, indica que su Plenario establecerá el valor de los cursos realizados como antecedentes en los concursos de postulantes a jueces, ya que -si bien la concurrencia a la Escuela Judicial no será obligatoria para aspirar a un cargo o a una promoción- podrá ser evaluada a tales fines³⁴.

No escapa a la consideración de nadie que la llave de los concursos públicos previstos, especialmente en su aspecto de ponderación de los antecedentes de los postulantes, pasa exactamente por este punto central que, por otra parte, debería coincidir con la orientación del futuro programa de la Escuela Judicial: la capacitación en los temas más importantes para posibilitar un eventual buen desempeño en la función tiene forzosamente que integrarlo y, al mismo tiempo, la posesión de esas habilidades debe recibir puntajes que mejoren las oportunidades de acceder a la magistratura para quienes puedan demostrarlas.

Naturalmente, la ley ha establecido claramente que un paso por la escuela no es una condición necesaria para concursar, y eventualmente ser elegido. Sin embargo, no resultaría inconveniente que si un postulante fuera incluido en una terna por justificar méritos suficientes frente a sus competidores circunstanciales, aun advirtiéndose que su capacitación para el cargo no es completa en algún aspecto, se le formulara una recomendación de asistir a determinado curso para eliminar tal falencia. Y, fundamentalmente, no se advierte ninguna razón valedera para que el interesado desoyera tal consejo.

Algo similar puede decirse de la conveniencia de que la capacitación de los jueces sea *continua*, necesidad que surge con naturalidad de un presupuesto en el que es difícil no concordar: la sociedad a la que la Justicia sirve se encuentra en permanente cambio. Y esto excede a los casos obvios de modificaciones legislativas. La actualización es imprescindible también en otros campos, ya que las variaciones más profundas y repentinas no suelen suceder en el ámbito del derecho, sino en las condiciones socio-económicas del país; dando lugar a que se manifiesten nuevos tipos de con-

³⁴ Arts. 7°, inc. 11, y 13, ley 24.937 (modificado este último por el art. 1°, ley 24.939).

flictos, reaparezcan con energía otros antiguos, o intensifiquen su virulencia los que en un momento dado se mantienen en estado de latencia. Su resolución suele requerir del manejo de técnicas específicas que proveen disciplinas que no forman parte del saber jurídico corriente. Ni qué hablar, por otra parte, de los avances tecnológicos, organizativos o administrativos, cuya disponibilidad para su empleo por los tribunales se va liberando continuamente, y que constituyen en la actualidad herramientas insustituibles para colaborar en su eficacia, y también en su eficiencia.

Por todo ello, se cree claro que debería existir una estrecha relación entre la evaluación de los antecedentes de los postulantes a ingresar como jueces -o a ser promovidos como tales- y los contenidos de la enseñanza que debe impartir la escuela, temas ambos que serán debatidos en la misma Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura.

Y así como la futura escuela debe colocarse en posición de poder suplir necesidades actuales o futuras, generales o individuales, de los jueces nacionales o de quienes aspiran a serlo, parece conveniente que la posesión de las habilidades suficientes sea reconocida en la evaluación de sus antecedentes.

Es que no se trata de detectar exclusivamente méritos académicos, sino también equilibrio emocional, experiencia vital, imaginación para la resolución de los conflictos, compromiso con los valores profundos de nuestra sociedad, responsabilidad en el cumplimiento de su función específica y en el manejo de los recursos públicos que se ponen a su disposición, y otras dotes más que, seguramente, al lector le gustaría agregar.

En los concursos, no se trata de detectar exclusivamente méritos académicos, sino también equilibrio emocional, experiencia vital, imaginación para la resolución de los conflictos, compromiso con los valores profundos de nuestra sociedad, responsabilidad en el cumplimiento de su función específica y en el manejo de los recursos públicos que se ponen a su disposición, y otras dotes más que, seguramente, al lector le gustaría agregar.

Morello ha agregado, además, que el ejercicio de

una función judicial exige modestia, conciencia de los límites, y de la necesidad de una formación y de una información siempre requerida; y servirse de toda sana colaboración³⁵.

Se atribuye al *Lord Justice* inglés du Parcq la expresión de que demasiada erudición, demasiados libros, a veces llevan a la pedantería, a veces a la indecisión, y, a veces, a la sobrevaloración de las formas o el procedimiento, a expensas de la sustancia del derecho. Los ojos del juez deben de estar, en la mayor medida posible, sobre el drama cambiante que se desarrolla ante sus ojos, atento a los movimientos y colores, con sus matices tan reveladores, pero tan fugaces, y que desaparecen tan fácilmente.

Por obvios límites de extensión, no es posible en este trabajo abordar el tema de los concursos. Sin embargo, no puede dejar de señalarse la importancia que asume la entrevista personal que deberá mantener con el interesado, primero en la Comisión, y luego en el Plenario del Consejo en audiencia pública, para evaluar su idoneidad, aptitud funcional y vocación democrática³⁶.

Con relación a la evaluación de antecedentes de postulantes a jueces, existe un antecedente sobre la materia que puede ser citado, a título de ejemplo.

En 1991 se creó en el ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación la Comisión Asesora de la Magistratura, cuya misión fue la de aconsejar al Presidente sobre las designaciones y promociones de los miembros del Poder Judicial cuyo nombramiento requiere el acuerdo del Senado, con excepción de los que integran la Corte Suprema de Justicia.

Estaba compuesta por representantes honorarios del Ministerio de Justicia, de las Secretarías General, y Legal y Técnica de la Presidencia, de la Corte Suprema de Justicia, de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación, del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, y de la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

Esta comisión llevaba un registro de aspirantes y elevaba semestralmente un informe actualizado, que incluía un orden de mérito en función de sus antecedentes profesionales, científicos y docentes³⁷.

³⁵ Augusto M. Morello, *Un nuevo modelo de Justicia*, en *La Ley*, Buenos Aires, t. 1986-C p. 807.

³⁶ Art. 13, punto c, ley 24.937.

³⁷ Decreto 1179/91.

El *curriculum* de los postulantes se subdividía en nueve *facetas*.

La primera de ellas se refería a los títulos universitarios obtenidos, con un puntaje máximo de 20, dentro de la cual el título básico para optar por el cargo (es decir, el de abogado) no recibía puntuación alguna y se otorgaban 5 puntos al de contador, escribano, licenciado en ciencias jurídicas o políticas y médico o psicólogo, y 10 a diversos doctorados, generales o especializados en determinadas ramas del derecho.

El segundo rubro que se ponderaba se vinculaba con la carrera judicial que el aspirante pudiera invocar en su favor, con un puntaje máximo de 20 puntos en funciones técnicas y de 3 puntos en funciones administrativas. La valuación más alta correspondía al desempeño de cargos de juez de cualquier instancia, de Procurador General de la Nación o de fiscal ante una Cámara de Apelaciones. Se adjudicaban 15 puntos a quienes habieran sido designados en los restantes cargos del Ministerio Público, excepto a los Defensores Oficiales de Primera Instancia, cargos que, al igual que el de secretario de órganos de igual grado, adicionaba 10 puntos, mientras que el de secretario de segunda instancia y el de secretario letrado de la Corte Suprema de Justicia reportaban 12. Finalmente, se acreditaban 3 puntos o menos a quienes poseían un nombramiento como prosecretarios, relatores y otros cargos del escalafón no técnico.

Un tercer item del *curriculum* se vinculaba con el desempeño de distintos cargos públicos no judiciales que recibían una puntuación máxima de 4.

El cuarto aspecto que se evaluaba estaba relacionado con la actividad jurídica privada y asignaba de 3 a 15 puntos, de acuerdo con la dimensión del estudio en el que la hubiera desarrollado el aspirante y la posición que ocupara dentro del mismo.

Finalmente, se adjudicaban hasta 12 puntos por el desempeño de actividad docente universitaria y otros 15 adicionales por felicitaciones, capacitación, publicaciones y disertaciones que el interesado pudiera acreditar en su beneficio.

El esquema básico que plantea este régimen de evaluación es -sin duda- perfectible; se lo ha recordado únicamente porque siempre es más fácil pensar sobre la base de algún plan, que de ninguno.

4. La relación entre los objetivos de la Escuela Judicial y los mecanismos de ascenso en la carrera para quienes no son magistrados.

El espectro de los que serán admitidos como alumnos de la escuela es amplio, como ya se ha recordado, y comprende a todo el personal que integra el Poder Judicial, puesto que se mencionan expresamente a las tres categorías en que está dividido por el Reglamento para la Justicia Nacional: jueces, funcionarios y empleados³⁸.

En lo que respecta al público en general se reserva, en principio, sólo a los aspirantes a la magistratura. Pero, naturalmente, no se cree en que la falta de mención por la norma vede la posibilidad de organizar cursos para otro tipo de destinatarios, en primer lugar, para quienes pretendan ingresar en las dos restantes categorías de personal judicial, y, finalmente, para simples interesados en el tema. La difusión de la forma en que trabajan los tribunales, y el por qué de muchas de las situaciones que se producen en el curso de un proceso, es a menudo fuente de perplejidad para quien no posee conocimientos técnicos mínimos, y de insatisfacción por la pura y simple circunstancia de la incompreensión.

De acuerdo con la Ley de Organización de la Justicia Nacional, la Corte Suprema de Justicia debe acordar un escalafón que asegure la estabilidad y el ascenso en la carrera, atendiendo ante todo a los títulos y la eficiencia de los funcionarios y empleados, debidamente calificada, y a su antigüedad³⁹.

Toda vez que, de acuerdo a una expresa previsión legal transitoria, continúan en vigencia las disposiciones reglamentarias vinculadas con el Poder Judicial en tanto no sean modificadas por el Consejo de la Magistratura⁴⁰, parece conveniente recordar sus pautas ya que esta institución también deberá verificar su ajuste con los objetivos que asigne a la futura Escuela Judicial.

³⁸ Se denominan allí *magistrados* a todos los jueces, cualquiera que fuere la instancia del tribunal en el que se desempeñen; *funcionarios*, a los secretarios de primera y segunda instancia, y a los demás dependientes de los tribunales nacionales que perciben igual o mayor sueldo; *yempleados*, al resto del personal. Art. 1, acordada del 17 de diciembre de 1952.

³⁹ Art. 15, decreto-ley 1285/58.

⁴⁰ Art. 30, ley 24.937.

El alto tribunal ha regulado la materia en forma general en el Reglamento para la Justicia Nacional, de acuerdo con el cual para el ascenso de funcionarios y empleados serán preferidos los de la categoría inmediata inferior, teniéndose en cuenta la aptitud y título de los interesados para el cargo a promoverse, la idoneidad y conducta demostradas en el desempeño de las posiciones que hayan ocupado, debidamente registradas y calificadas, y la antigüedad en la categoría. La falta de título habilitante o de aptitud para desempeñar el cargo a proveer autoriza la elección de un candidato de categoría inferior o aún la de extraños al personal.

El mismo Reglamento y otras normas complementarias instrumentan el sistema, estableciendo que las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados de Primera Instancia deben llevar registros de personal, fijando como reglas de calificación a las siguientes: a) títulos que acrediten conocimientos técnicos de aplicación en el cargo a desempeñar; b) antigüedad; c) conducta; d) asistencia; e) contracción al cargo; y, f) aptitud para el ascenso⁴¹.

Si bien existen -como se advierte- pautas comunes en materia de calificaciones en el Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia ha establecido normas especiales para la evaluación del personal afectado a sus dependencias, uno general⁴² y otros específicos⁴³; y también lo han hecho por delegación en sus propios reglamentos las distintas cámaras, tanto las que tienen asiento en esta ciudad, cuanto las con sede en el interior del país.

El Reglamento de Calificaciones y Promociones del personal de la Corte Suprema de Justicia y dependencias sin escalafón propio tiene en cuenta los siguientes conceptos: a) idoneidad (hasta 10 puntos); b) asistencia y puntualidad (hasta 10 puntos); c) antigüedad en la categoría (1 punto por cada año o fracción no menor de seis meses, hasta un máximo de 5); d) antigüedad en la justicia (1/2 punto por cada año o fracción no menor de seis meses, hasta un máximo de 5); e) títulos (1 punto por estudios universitarios que acrediten conocimientos técnicos de aplicación en el cargo con doce materias aprobadas y 3 puntos por título universitario en las mismas condiciones); y, f) cursos de capacita-

⁴¹ Art. 33 y acordadas del 3 de marzo de 1958 y 21/81.

⁴² Acordadas 15/95 y 41/95.

⁴³ Acordadas 59/85, 43/87, 10/88, y 10/89, entre muchas otras normas.

ción dictados por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional o universidades reconocidas (hasta 3 puntos, que se computan en una escala según la calificación obtenida)⁴⁴.

Una vez firmes las calificaciones⁴⁵, se forma una lista anual⁴⁶ y, en caso de igualdad de calificaciones, el orden se establece teniendo en cuenta la mayor antigüedad en la justicia⁴⁷.

Las promociones sólo pueden efectuarse al cargo inmediato superior y, preferentemente, dentro del área en la que se produce una vacante. En caso de que el ascenso se produzca en áreas diferentes, se requiere la conformidad de los dos secretarios a cargo de las dependencias entre las que se producirá el traspaso⁴⁸.

Puede ser promovido el personal que, al momento de producirse la vacante, reúna los siguientes requisitos: a) inexistencia de sanciones durante los dos años anteriores a la propuesta; b) antigüedad mínima de dos años en la categoría; c) antigüedad mínima de dos años en el Poder Judicial; y, d) puntaje superior a 12 puntos en la suma de los conceptos de idoneidad, asistencia y puntualidad⁴⁹. En el caso de los cargos de prosecretario administrativo o superiores, el candidato deberá, además, aprobar con la calificación más alta un examen al efecto⁵⁰. Para la elección podrá tenerse en cuenta a los tres primeros de lista respectiva, pero en caso de no optarse por el primero, la propuesta deberá ser fundada⁵¹.

Para efectuar la designación en un cargo que requiere título habilitante por disposición legal, la mayoría de la Corte Suprema⁵² entendió adecuado instituir un sistema que permite a los distintos órganos, según cuáles fueran sus convicciones acerca del régimen que habilita el acceso a la función de los más idóneos, que el magistrado o tribunal de quien dependa directamente la vacante a cubrir podrá optar por uno de los siguientes regímenes: 1) por propuesta directa, o 2)

⁴⁴ Art. 5, acordada 15/95.

⁴⁵ Pueden ser recurridas por el interesado.

⁴⁶ Art. 7, acordada 15/95.

⁴⁷ Art. 12, acordada 15/95.

⁴⁸ Art. 5, acordada 15/95.

⁴⁹ Art. 8, acordada 15/95.

⁵⁰ Art. 10, acordada 15/95.

⁵¹ Art. 9, acordada 15/95.

⁵² Disintieron con la resolución los ministros Carlos S. Fayt, Augusto C. Belluscio, Enrique S. Petracchi y Gustavo A. Bossert, quienes entendieron que sólo el régimen de concursos permitía el acceso a la función de los más capaces.

por concurso de antecedentes u oposición⁵³.

Para el caso de optarse por el segundo sistema, la Corte Suprema de Justicia y las Cámaras forman una Comisión Asesora (compuesta por tres miembros, que se determinan de acuerdo al cargo vacante, con exclusión del magistrado que en definitiva escogerá), la que recibe las pruebas y emite un dictamen fundado sobre la idoneidad de los concursantes; fijando un orden de mérito asignándole un puntaje que tiene vigente por un plazo no mayor de dos años para los concursos sucesivos, sin necesidad de concursar nuevamente, salvo que el interesado quisiere mejorarlo⁵⁴.

La facultad de elección de los tribunales no puede ir más allá de los tres primeros en orden de calificación⁵⁵.

Las convocatorias son publicadas en el Boletín Oficial y notificadas a las inscriptos en el Registro de Aspirantes que la acordada crea, con suficiente antelación; fijándose un lapso no inferior a diez días hábiles para las presentaciones⁵⁶.

Algunos reglamentos de Cámaras de Apelaciones contienen previsiones de mucho detalle para la designación de secretarios y prosecretarios de cámara y secretarios de primera instancia. Ejemplificando con el Reglamento para la Justicia Nacional en lo Civil, dicho ordenamiento establece que para la provisión de cargos en el fuero que requieran título habilitante, se llamará a concurso de antecedentes mediante una publicación en el Boletín Oficial, para poder intervenir en el cual -quienes se inscriban- deberán acreditar su anterior desempeño en tribunales civiles de cualquier jurisdicción del país como magistrado o de función o empleo judicial con una antigüedad no inferior a dos años, o el efectivo ejercicio de la profesión de abogado con la misma antigüedad. Si desearan invocarlo como antecedente, deberán justificar, asimismo, sus actividades de docencia universitaria, publicaciones y trabajos jurídicos de relevancia, conferencias pronunciadas, estudios de posgrado y premios o distinciones recibidas.

Una Comisión Asesora -integrada de diversa forma según el cargo a proveer- evalúa a los aspirantes, tras lo cual se prevé un concurso de oposición, mediante una

⁵³ Art. I, acordada 3/95.

⁵⁴ Arts. II, inc. 1, y V, acordada 3/95.

⁵⁵ Art. II, inc. 6, acordada 3/95.

⁵⁶ Art. II, incs. 2 a 4, acordada 15/95.

prueba escrita obligatoria y una oral optativa a juicio del tribunal examinador, sobre temas prefijados, cinco de derecho civil y cinco de derecho procesal civil, que se determinan por sorteo.

Concluídas las pruebas y evaluados los postulantes, el Reglamento establece que la Comisión debe conformar una lista por orden de mérito para su remisión al magistrado o funcionario donde se hubiera producido la vacante. Este debe ejercer su derecho a proponer eligiendo entre los interesados incluídos en el listado hasta determinado lugar, según los puestos a cubrir⁵⁷.

Esta revisión de antecedentes en la materia podría extenderse, naturalmente, pero lo recordado aparece como suficiente punto de partida para elaborar la relación que deberá tener la enseñanza que se imparta en la Escuela y las calificaciones -y posibilidades de progreso en su carrera- que asignará al personal judicial, en función de las habilidades adquiridas.

5. Más que una conclusión, palabras introductorias.

No es exagerado afirmar que una de las características más distintivas de la sociedad actual es la expectativa general de Justicia⁵⁸; aunque siempre se ha sostenido que ningún pueblo de la tierra gozaría de libertad, mientras no la tuviera asegurada⁵⁹.

Alguien podrá decir muchas cosas sobre esa expectativa, incluso preguntarse si -en cierta medida- no estaremos en presencia de una nueva utopía, de la utopía de nuestra época; pero no cabe dudar de que, como proyecto, tiene probablemente muchas más posibilidades de realización que numerosos otros que concitaron una sorprendente atención durante el siglo que está terminando. Y lo que logre concretarse será, seguramente, de mucha mayor perdurabilidad⁶⁰.

Si es cierto que, como ha dicho Mauro Cappelletti -parafraseando a Schelsky- los más grandes desarrollos de la civilización ... *han producido una forma propia de educación jurídica*, y que reformar la educación

⁵⁷ Arts. 157 y siguientes.

⁵⁸ Lawrence M. Friedman, *La república de las opciones infinitas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992, p. 72.

⁵⁹ Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Estrada, Buenos Aires, 1983, p. 569, citando al presidente norteamericano Woodrow Wilson.

⁶⁰ R.A. Bielsa y E.R. Graña, ob. cit., p. 66.

jurídica implica una reforma de la cultura y de los valores, se trata éste de un tema al cual los futuros desarrollos normativos deberán prestar una atención hasta ahora ignorada⁶¹.

⁶¹ M.Cappelletti, 1994, 133.