
Las reformas del sistema de administración de justicia y los procesos de selección de magistrados

Juan R. Stinco¹ | Universidad de Buenos Aires

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 4/Nº 12 Invierno 2019 (21 junio a 20 septiembre), 609-707

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e322>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0018-8897>

“Cuando no podés medir un fenómeno, cuando no podés cuantificarlo, tu conocimiento sobre el mismo es magro e insuficiente”

Lord Kelvin²

I. Introducción, explicaciones metodológicas y objetivos

En la actualidad, el sistema de administración de justicia está siendo objeto de análisis y críticas. Ocupa gran parte del espacio periodístico y de las agendas políticas. Si bien este fenómeno ocurre en nuestro país, no es exclusivo de él.

Creo que sería justo sostener que desde tiempos remotos el sistema de administración de justicia se mantiene en una constante evolución. Sin embargo, hace más o menos 20 años que en diversos países se han encarado profundas reformas al sistema de justicia, medidas que llaman poderosamente la atención no sólo por su temporalidad y cierta homogeneidad, sino también por las críticas a los resultados obtenidos.

¹ Abogado. Doctor en derecho (UBA). Magister en Derecho Administrativo (Universidad Austral) y MBA (UADE) especialista en derecho ambiental (UB), docente de la UBA y la UB.

² “When you cannot measure it, when you cannot express it in numbers, your knowledge is of a meagre and unsatisfactory kind”. Thomson, William, *Electrical Units of Measurement*, Nature Series, Popular Lectures and Addresses, Vol. I, p. 73, Macmillan and Co., New York, 1889.

Constantes análisis se focalizan en la credibilidad, la efectividad, la independencia, la contribución a la tutela de los derechos humanos y sociales, el rol en la promoción de una económica próspera, como así también en la capacidad para resolver conflictos; aspectos que comportan que la problemática asociada nunca sea resuelta.

Es por ello que hemos decidido encarar el presente trabajo de aproximación en la creencia de vez que esos aspectos tienen estrecha relación con los perfiles que son privilegiados por los sistemas de selección de magistrados, siendo éste el enclave del presente trabajo. En efecto, existe una conjunción entre:

- a) El desarrollo histórico de los sistemas de administración de justicia;
- b) El actual contexto social;
- c) Los efectos en las economías de los países;
- d) La permanente evolución del sistema de administración de justicia;
- e) Los recientes procesos de reforma implementados;
- f) Los mecanismos de selección de los magistrados.

La interrelación de tales factores contribuye a la definición, muchas veces implícita, de los perfiles de los candidatos que finalmente se convierten en magistrados. Por ello intentaremos aproximar un análisis sobre cómo está operando entre nosotros el sistema de designación de magistrados, relacionándolo con el detalle de variables que realizamos arriba.

Para ello procedimos a revisar la evolución misma de los sistemas de justicia a lo largo de la historia, fincarnos en los actuales procesos de reforma con particular énfasis en los procesos de selección de magistrados. Naturalmente, no es intención del presente trabajo realizar un estudio y repaso profundo de los aspectos históricos, sino simplemente explicitar los grandes hitos o rasgos de la evolución de modo tal de dar cuenta que la misma ha sido permanente a lo largo del tiempo y que las problemáticas que actualmente se discuten distan de ser novedosas.

De este modo repasamos las experiencias de algunos países que entendemos relevantes para comprender las propias. Así pasaremos revista por los sistemas judiciales del Reino Unido, de los Estados Unidos de América y España. Seguidamente repasaremos sucintamente la génesis de las estructuras judiciales en Latinoamérica y revisaremos liminarmente los sistemas judiciales de Chile y Perú.

Cada uno de estos sistemas ha sido elegido por diversos motivos. El primero, dado que es quien posee un relato más sistematizado de su evolución histórica, que en la actualidad muestra un mayor respeto institucional, además de haber sido la fuente del siguiente caso analizado. El caso de los Estados Unidos, resulta relevante para nosotros dado que al tratarse de una de las principales fuentes constitucionales compartimos varios aspectos en común. El caso de España nos pareció útil dado que si bien en la actualidad ha evolucionado de manera diversa, mucha de la idiosincrasia que hoy transitamos puede tener reflejo en lo sucedido en la época colonial. Los restantes casos latinoamericanos han sido seleccionados por poseer una mayor relación cultural con el mundo anglosajón y el restante por la novedad de la última reforma.

En esta instancia repasaremos cómo es el sistema de justicia en la Argentina, el sistema de selección de magistrados federales y alguna información cuantitativa al respecto.

Seguidamente intentaremos una aproximación a los impactos que produce el funcionamiento de los sistemas judiciales en la economía. Así, a partir de una investigación realizada en un país vecino, acercamos al lector estimaciones sobre los efectos económicos del sistema de justicia. Este aspecto, en general, carece de estudios concretos.

Como todo trabajo preliminar corresponde explicitar las limitaciones metodológicas encontradas. En primer lugar, ha sido vocación del mismo intentar cuantificar los diversos aspectos tratados; sin embargo solo se ha encontrado, a la fecha, información desactualizada e imprecisa. Lo natural sería desecharla,

sin embargo hemos privilegiado mostrar alguna de ella a efectos de acercar al lector diversas posibilidades según el estado del arte. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se podrá encontrar estadísticas sobre cómo se han designado magistrados en función de su afinidad partidaria, algo que entre nosotros resulta inimaginable. Por otro lado, también se han incorporado datos de distintos países sobre cantidad de magistrados cada 100.000 habitantes, cantidad de ingresos de causas, que -si bien se trata de información no actual- sirve para mostrar que se podría desarrollar un camino tendiente a estudiar cuantitativamente el funcionamiento de los sistemas judiciales e intentar hacerlos comparables con experiencias comparadas. También hemos privilegiado la claridad en la exposición por sobre el sistema de citas. En efecto, al tratar sobre descripciones, se puso énfasis en tratar de realizar una redacción amigable, mencionando las fuentes en aspectos muy exclusivos, dejando para un apartado final la mención de cada una de la bibliografía consultada.

Como señalábamos más arriba, el sistema de administración de justicia evoluciona permanentemente. Su creación resulta previa al surgimiento de los actuales sistemas democráticos. Por ello sus paradigmas han elaborado instrumentos en procura de satisfacer necesidades sociales diversas a las actuales.

La reforma del sistema de administración de justicia, no sólo es una necesidad de la sociedad, sino también de los propios magistrados que necesitan contar con herramientas institucionales para mostrar su indudable aporte a la sociedad. No se tratan de aspectos coyunturales, ya que el enclave de la crisis actual podría encontrarse en la ausencia de una guía evolutiva sobre los aspectos sustanciales en clave democrática que permitan el desarrollo de las mejoras sin enervar de ningún modo la independencia judicial.

Por ello el desafío de las reformas de los sistemas de justicia actuales implica la tutela de los intereses de diversos sectores que han sentido que sus demandas de justicia no han sido adecuadamente conducidas, y que sostienen que la causa de ello

ha sido la falta de receptividad de los administradores de los sistemas de justicia.

Entre estos grupos sociales cabe señalar a los siguientes:

- a) Grupos políticos de promoción de los derechos humanos quienes se han manifestado preocupados por la pasividad del sistema de administración de justicia frente a la tutela de los derechos individuales y sociales, en particular en los períodos de gobiernos no democráticos.
- b) Fuerzas políticas que promueven la creciente democratización del Estado y perciben al sistema de administración de justicia como una superestructura burocrática de limitada sensibilidad frente a los cambios sociales y con una disposición negativa frente a cualquier forma de responsabilidad frente a la sociedad civil o las instituciones democráticas.
- c) Parte del sector privado que posee un creciente escepticismo frente a la habilidad del sistema de administración de justicia para realizar su función resolutoria de conflictos en sintonía con las necesidades del mercado
- d) Asociaciones civiles cada vez más interiorizadas, que expresan su preocupación por el desempeño general del sistema de administración de justicia en la región, en procura de eficiencia y eficacia en los procesos, y la proclama de una sensibilidad mayor en la tutela de los conflictos sociales.
- e) Demandas sociales que promueven iniciativas contra la corrupción, extremo que ha contribuido a profundizar el deterioro del sector justicia ante la opinión pública.

La mayoría de las iniciativas de reforma del sistema judicial han sufrido una fuerte sensación de frustración por la falta de receptividad dentro del propio sistema ante las crecientes necesidades de justicia o bien por la ausencia de mejoras sustanciales.

No puede desconocerse que el Estado de derecho requiere la existencia de un grado de seguridad jurídica y un sistema de administración de justicia eficiente, aspectos centrales para

la consolidación del sistema democrático de gobierno y para el desarrollo económico. Así, en los últimos años los países de la región trabajaron en proceso de cambios políticos, económicos y sociales, en los cuales los sistemas judiciales han tenido un creciente protagonismo.

La consolidación de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de las fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no sólo asegure un ambiente de inversión y crecimiento sino también sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Dicha legitimidad va asociada con desafíos históricos del sistema de administración de justicia y también con otros más propios de los tiempos que corren, pues la capacidad del sistema judicial de hacer respetar la ley y ejercer su papel de contralor frente los otros órganos del Estado resultan una parte de las funciones que en la actualidad la sociedad reclama de los estrados judiciales.

En efecto, a nivel conceptual, la medición de una justicia eficiente y de calidad requiere atención a tres elementos, el derecho sustantivo, las normas legales que el gobierno espera; hacer cumplir la ley; toma de decisiones judiciales, la manera en que los tribunales encuentran hechos y aplican derecho sustantivo a esos hechos; y la administración judicial, el proceso y trámites de qué tribunales toman conocimiento de las disputas y las presentan a los responsables de la toma de decisiones judiciales para disposición.

Si bien estas tres áreas están interrelacionadas, y deben considerarse como un todo durante las reformas, en general prevalece la atención a la administración judicial, la que debería medirse a través de los conceptos de eficiencia, acceso, equidad, confianza pública e independencia judicial.

El desafío del sistema judicial y de los magistrados que lo componen, enfrenta muchísimos aspectos. Las dinámicas sociales han evolucionado a distintas revoluciones que las propias del

sistema de administración de justicia. En definitiva, este trabajo intenta mostrar parte de esas complejidades.

II. El sistema de justicia en el Reino Unido

II.1. Su evolución histórica

El sistema judicial del Reino Unido es fruto de una evolución ancestral. La justicia el mundo anglosajón, e incluso después de la invasión normanda de 1066, implicó una combinación de gobierno local y real.

Originariamente los tribunales locales estaban presididos por un Señor feudal y la King's Court -Curia Regis-, al principio fue presidida por el mismo Rey.

Hasta casi finales del siglo XII para determinar la culpabilidad o la inocencia en los casos penales se recurría a un juicio por ordalía, sistema que implicaba que los acusados se veían obligados a recoger una barra de hierro al rojo vivo, sacar una piedra de un caldero de agua hirviendo, o algo igualmente doloroso y peligroso. Si su mano había comenzado a sanar después de un tiempo estipulado, se consideraba que tenían a Dios de su lado, demostrando así su inocencia. Otro medio probatorio popular involucraba mecanismos no menos polémicos, por ejemplo, los acusados eran atados y arrojados a un lago u otro cuerpo de agua, y se esperaba que algún resultado vinculado a su flotabilidad para determinar su inocencia.

Recién bajo el reinado de William II (1087-1100) se prohibió el juicio por ordalía y finalmente fue condenado por la Iglesia en 1216. Sin embargo las disputas criminales y civiles también podrían decidirse mediante un juicio por combate, con una victoria para demostrar la inocencia o el derecho a cualquier propiedad que se disputa. Empero, las partes podría emplear a sus propios campeones o rentar los de terceros.

Naturalmente, el juicio por combate cayó en desuso para los casos civiles, siendo finalmente prohibida, lo que obligó a los litigantes a confiar en mecanismos más convencionales.

Así fue como durante este período, los magistrados obtuvieron gradualmente la independencia del monarca y del gobierno. Los primeros jueces, en el siglo XII, eran funcionarios de la Corte y tenían experiencia particular en asesorar al Rey sobre la solución de controversias. De ese grupo evolucionaron los Justices in Eyre, que poseían una jurisdicción administrativa y judicial mixta. Este sistema nunca logró consolidarse dada la arbitrariedad de sus decisiones.

Existe cierto consenso respecto de que la génesis del moderno sistema de justicia anglosajón debe atribuirse a Henry II (1154-1189), quien estableció un jurado de 12 caballeros locales para resolver disputas sobre la propiedad de la tierra. Cuando Henry llegó al trono, solo había 18 jueces en el territorio, en comparación con más de 40.000 en la actualidad.

Con el tiempo, un nuevo tribunal permanente, la Court of the King's Bench, evolucionó y los procedimientos judiciales ante el Rey se consideraron separados de los procedimientos ante el Consejo del Rey (King's Council).

En 1166, Henry emitió una Declaración en el Assize of Clarendon (un assize fue una forma temprana del Consejo del Rey; el término más tarde se convirtió en el nombre de una sesión de un tribunal).

La Assize of Clarendon ordenó a los restantes jueces que no eran miembros de la Court of King's Bench que viajaran por el país, que estaba dividido en diferentes circuitos, decidiendo los casos. Para hacer esto, usaban la jurisprudencia emanada de los jueces en Westminster, un cambio que significó que muchas costumbres locales fueron reemplazadas por nuevas nacionales. Estas nuevas costumbres imperativas e interpretaciones legales nacionales se aplicaban a todos y, por lo tanto, eran comunes a todos. Incluso hoy, los conocemos como el "Common Law".

El sistema de jueces con asiento en Londres conjuntamente con los restantes magistrados que viajaban por todo el país se conoció como el "Assize System", el que perduró hasta 1971.

Durante el siglo XIV, bajo el reinado de Edward III, existía una permanente colaboración entre la Court of King's Bench y el King's Council. Posteriormente se sumó la Court of Exchequer, con competencia en materia financiera, como resultado de la escisión de un grupo de técnicos de la Royal Household.

A mediados del siglo XIII, los caballeros habían comenzado a unirse a los clérigos como magistrados. Los primeros jueces profesionales fueron nombrados por orden de serjeants-at-law. Estos fueron los abogados que ejercieron en la Court of Common Pleas. Esto constituye un importante antecedente, ya que significaba que para ser un magistrado integrante del sistema de justicia se requería una experiencia profesional previa en el ejercicio legal. A lo largo de los años, los serjeants-at-law fueron superados en popularidad por barristers y solicitors, e incluso hoy en día, estos son los grupos de los cuales se eligen los magistrados.

Durante estas épocas, los sobornos y dádivas eran comunes, recién a mediados del siglo XIII este incipiente Poder Judicial fue acusado abiertamente de corrupción. En 1346, los magistrados se vieron obligados a jurar a que no aceptarían regalos o recompensas provenientes de las partes de los procesos bajo su competencia, sin importar el valor. Paralelamente, los salarios judiciales se incrementaron.

Como puede observarse, un nuevo tipo de corte comenzó a evolucionar, se trata del "tribunal de magistrados". Estas cortes se remontan a la corte simulada anglosajona y a la corte señorial, pero su nacimiento oficial se produjo en 1285, durante el reinado de Edward I, cuando se encargó a un grupo de hombres honorables mantener la paz del Rey. A partir de ese momento, y hasta la actualidad, los Justices of the Peace han emprendido la mayor parte del trabajo judicial realizado en Inglaterra y Gales. Hasta la introducción de nuestro moderno sistema de consejos en el siglo XIX, los Justices of the Peace también gobernaban el país a nivel local.

El siglo XIV encontró a los magistrados involucrados en política; por ejemplo, los Chancellors del Rey Edward III eran jueces del Common Law.

En 1387, dado que se pretendía limitar los poderes reales, un grupo de jueces intervinieron en un conflicto entre el Parlamento y el Rey Richard II. Todos fueron acusados, condenados y sentenciados a muerte, aunque solo uno fue ejecutado, siendo el resto desterrados a Irlanda. La consecuencia fue que durante los próximos dos siglos el sistema de administración de justicia se mantuvo casi completamente alejado de la política.

Durante el turbulento siglo XV, período más conocido como The War of the Roses, los jueces se diferenciaron de las Casas de Lancaster y de York, y no se vieron afectados por los cambios en el gobierno.

Desde 1540 en adelante, Henry VIII no poseería jueces en su Privy Council. En 1553, Mary I también retiró a tres jueces del cargo, y Elizabeth I no hizo ningún cambio al asumir el trono, aunque sí lo hizo luego, durante su reinado.

Paulatinamente el sistema de administración de justicia iba cobrando independencia del Poder Ejecutivo. El Rey mantenía una supremacía en materia legislativa pero con los jueces como intérpretes de esa ley se generaba una tensa relación.

Mientras tanto, para los períodos isabelinos y los primeros tiempos estuardos, los jueces de los seis circuitos de Inglaterra se ocupaban principalmente de los crímenes más graves que normalmente no se manejan en las Quarter Sessions locales dirigidas por Justices of the Peace. También tomaron un papel en la administración local, aunque esto se redujo mucho después de la Guerra Civil Inglesa.

A primera vista, el sistema de justicia era cada vez más independiente. En 1642, Charles I se vio obligado a aceptar el nombramiento de jueces “durante un buen comportamiento”, y sus salarios aumentaron de menos de £ 200 a £ 1,000.

Durante la restauración de la monarquía en 1660, todos los jueces permanecieron en el cargo. En 1668 el sistema de

designación “mientras se mantenga un buen comportamiento” fue reintroducido; en los últimos 11 años de su reinado, Charles II despidió a 11 de sus jueces y su sucesor, el rey James II, despidió a 12 en solo tres años. Esto afectaba la independencia judicial toda vez que los jueces entendían los riesgos de sus sentencias.

El día después de que la House of Commons resolviera sobre la abdicación de James, un comité parlamentario formó el Heads of Grievances para ser presentados al nuevo Rey, William III. Este documento contenía previsiones sobre el pago de los salarios de los jueces con fondos públicos y la imposibilidad de su remoción o suspensión a menos que sea por causa legal. Estas previsiones finalmente se consagraron legislativamente en el Act of Settlement (1701) y se han mantenido en su lugar desde entonces.

Las tensiones entre las funciones de los magistrados y la fortaleza de su independencia también tienen correlación con el funcionamiento del procedimiento. El sistema judicial del Common Law constituyó un avance respecto de sus antecesores, pero como toda institución social debía mejorar, en particular en lo relativo a la rigidez de alguna de sus soluciones. Así comenzó a desarrollarse una instancia de justicia para aquellos supuestos que resultaban exorbitantes. Gradualmente, estos casos fueron delegados al King’s Council y, finalmente, a un funcionario, el Lord Chancellor.

Como consecuencia de esta evolución, el Lord Chancellor llegó a ser conocido como la “conciencia del Rey”, y comenzó a presidir su propia corte, la Court of Chancery. Esto solo se refería a disputas civiles, por ejemplo, casos de propiedad y contratos, y eran resueltos por aplicación de la “equidad”. Durante el reinado de Enrique VIII, la Court of Chancery se había convertido en un rival de los tribunales del Common Law.

Pero a medida que pasaron los años, la Court of Chancery comenzó a padecer similares inconvenientes que sus predecesoras. Además el Lord Chancellor poseía amplios márgenes de

discrecionalidad, dado que resolvía en exceso de las estipulaciones legales.

Hasta 1830 se mantuvo en esencia este funcionamiento en el sistema de justicia. Sin embargo, con la sanción de la Law Terms Act de 1830, la the Court of Great Sessions fue abolida y los condados de Gales y Chester fueron incorporados al sistema de circuito general. Poco después, se creó la nueva Central Criminal Court, que unificó la administración de justicia en Londres y sus alrededores.

Los County Courts, que se ocupan de casos civiles, fueron creados bajo County Courts Act de 1846.

En 1856, a los jueces de la Central Criminal Court también se les otorgó el derecho de conocer casos fuera de la jurisdicción ordinaria del tribunal, para garantizar un juicio justo donde existía un perjuicio local o cuando se pudiera ofrecer un juicio rápido para evitar retrasos.

En 1873, el Parlamento aprobó la Judicature Act, que fusionó los sistemas judiciales del Common Law y Equity. Si bien una de las divisiones de la High Court todavía se llamaba Chancery, todos los tribunales ahora pueden resolver bajo ambos sistemas.

La misma ley estableció la High Court y la Court of Appeal y otorgó un derecho de apelación en casos civiles a la Court of Appeal. La posibilidad de recurrir en sede penal se mantuvo restringido hasta el establecimiento de la Court of Criminal Appeal, creada por la Criminal Appeal Act de 1907. La Court of Criminal Appeal estuvo a cargo durante casi 60 años, hasta la sanción de la Criminal Appeal Act 1966 donde su jurisdicción fue absorbida por la Court of Appeal.

Las cortes reales, tal como los conocemos hoy, no se establecieron hasta 1956, y solo en Liverpool y Manchester. Estos tribunales también se hicieron cargo de las sesiones trimestrales de trabajo en sus ciudades.

La Royal Commission on Assizes and Quarter Sessions, 1966-1969, condujo a la supresión de las cortes de Assizes y Quarter Sessions y al establecimiento de una nueva Crown

Court para tratar asuntos de ambos, según los términos de la Courts Act de 1971.

Cientos de años de evolución pueden haber resultado en un sistema de justicia independiente, pero eso no significa que estuvieran completamente separados del gobierno. Hasta 2006, el Lord Chancellor era parte del Ejecutivo, la Legislatura y el Poder Judicial. El rol del Lord Chancellor se alteró sustancialmente el 3 de abril de 2006 como resultado de la Reforma Constitucional de 2005; este último cambio afectó al Poder Judicial y ha sido descrito como el más significativo desde la Carta Magna.

Mediante esta reforma se establece al Lord Chief Justice como el presidente de la of Courts of England and Wales y como cabeza del sistema judicial, función que anteriormente desempeñaba el Lord Chancellor.

Por primera vez se impone un deber estatutario expreso al Lord Chancellor y otros Ministros de la Corona para proteger la independencia del Poder Judicial. Así el Poder Judicial es reconocido oficialmente como una rama totalmente independiente del gobierno.

II.2. El actual sistema de justicia y el mecanismo de selección de magistrados

La Ley para la Reforma Constitucional de 2005 fue un importante paso hacia una mayor independencia judicial en Reino Unido. Se creó la figura del Tribunal Supremo y suprimió de la Cámara de los Lores la capacidad de ejercer de última instancia judicial. Dejó sin efecto el mecanismo por el que la Corona designaba jueces que debían obtener luego la aprobación del Lord Chancellor.

Así se creó una nueva institución, la Comisión de Nombramientos Judiciales (Judicial Appointments Commission, JAC) de naturaleza independiente aunque bajo la adscripción formal al ministerio de Justicia. El JAC fue establecido en abril de 2006 bajo la Ley de Reforma Constitucional de 2005 para hacerse cargo de la selección de jueces que antes se encontraba

en cabeza del Lord Chancellor. Está formada por 15 miembros, de los cuales 12 son elegidos a través de un concurso público, abierto, transparente y basado exclusivamente en los méritos de los candidatos. Los tres restantes son nominados por el Consejo Judicial.

Sucintamente cabe referir que el Poder Judicial bajo estudio cuenta con la UK Supreme Court, compuesta por los Justices of the Supreme Court, como cabeza del sistema judicial. Debajo se encuentra la Court of Appeal, compuesta por Lord Chief Justice, Heads of Division y Court of Appeal Judges, que hace la alzada de las High Court (compuesta por la High Court y la Deputy High Court Judges), de la Crown Court (compuesta por Circuit Judges, Recorders y Juries), de la Employment Appeal Tribunal y del Upper Tribunal. En las primeras instancias aparecen los Magistrates Court (Magistrates District Judges y los Deputy District Judge), las County Courts (Circuit Judges, Recorders, District Judges, Deputy District Judges), las Family Court, los Employment Tribunal's y los First-tier Tribunals.

Entre las funciones de la JAC está la designación de jueces para el Alto Tribunal y otras instancias judiciales y el apoyo para la selección de otros puestos relacionados con la Administración judicial. Están obligados, legalmente, a elegir candidatos en base únicamente a su mérito, seleccionar personas de buen carácter y promover la diversidad en la selección de los distintos puestos.

Bajo tal idiosincrasia no se pondera especialmente el perfil político de los diferentes jueces, que en mayoría provienen de la abogacía o del mundo académico, existiendo un consenso de que no deben ser adscriptos a ningún partido político.

Entre los principales cambios que ha traído el JAC están:

- Una nueva definición simplificada de mérito: el JAC ha publicado las cinco cualidades y habilidades básicas necesarias para ser un buen juez.
- Un sistema más justo para llenar las vacantes en el Tribunal Superior: todos los candidatos deben postularse para vacantes, todos los candidatos preseleccionados participarán en

discusiones cara a cara para explorar sus cualidades y habilidades, y se buscarán referencias de manera justa y abierta.

- Un proceso de solicitud más ágil y objetivo: el JAC ha reducido la longitud del formulario de solicitud anterior, de más de 20 páginas a 9, y ha introducido procesos nuevos e imparciales para todos los titulares de cargos judiciales.
- Mejor comercialización de vacantes: la publicidad de JAC será más prominente y mejor orientada para alentar a más personas a postularse.

Desde que se estableció el JAC, se revisaron todos los aspectos del proceso de selección, en todos los sectores del poder judicial. Como resultado, se han adaptado los criterios de lo que hace a un buen juez, y han realizado simplificaciones del proceso de selección, con la idea de que el nuevo sistema sea transparente, imparcial y escrupulosamente justo.

El JAC tiene como objetivo mantener la reputación del sistema e incluso mejorarla, por lo que entiende que titulares de cargos judiciales deben ser nombrados por mérito, y solo por mérito. Para asegurar ello entiende que corresponde tener la mejor opción posible de candidatos elegibles, es decir, buscar el mérito donde se pueda encontrar. Así el JAC está comprometido a mejorar la diversidad y ampliar el número de solicitantes judiciales.

La intención de la JAC es hacer que el proceso de selección judicial sea transparente, objetivo y simplificado, y atraer candidatos elegibles de todos los orígenes, de todos los ámbitos de la vida.

En la actualidad el procedimiento de designación dentro de la JAC consta de varias etapas. En primer lugar se hace una preselección de candidatos que inicia una vez vencida la fecha límite de solicitud para la convocatoria a uno de estos procesos de selección. El objetivo consiste en identificar a los candidatos que progresarán a la siguiente fase de entrevistas.

Hay 2 métodos principales:

- Un panel de selección, generalmente compuesto por un presidente del panel laico, un miembro judicial y un miembro independiente, examina las autoevaluaciones de los candidatos y las evaluaciones independientes.
- Pruebas de calificación diseñadas para evaluar la capacidad de los candidatos para desempeñar una función judicial y, por lo general, se utilizan para ejercicios de selección más amplios y para aquellos que se encuentran por debajo del nivel de juez de circuito.

En esta etapa también verifica que los candidatos cumplan con los requisitos mínimos de elegibilidad y buen carácter.

La siguiente etapa es una prueba de calificación que se realizan directamente vía web y que se utilizan para preseleccionar candidatos para algunas vacantes judiciales. Están diseñadas para evaluar la capacidad de un candidato para absorber y analizar información rápidamente, identificar problemas y aplicar la ley de manera adecuada. También pueden poner a prueba la independencia mental y la sensatez de los candidatos, así como su capacidad para explicar de forma sucinta y clara el procedimiento y las decisiones alcanzadas.

Cada examen se diseña para adaptarse a las vacantes en particular y está desarrollada por jueces con experiencia de la jurisdicción relevante.

Se le informa de antemano al postulante qué tipo de prueba se realizará, por ejemplo: si comprenderá más de un elemento y cualquier preparación especial requerida. Se le entregarán los materiales necesarios o la información de antecedentes. Las pruebas de opción múltiple se calificarán automáticamente mientras que las pruebas escritas serán calificadas por jueces de la jurisdicción. En general son empleadas para las postulaciones a cargos hasta el nivel de juez de circuito.

Las pruebas on line permiten a los candidatos realizar pruebas en un momento y lugar convenientes para ellos, y mejora la velocidad y la rentabilidad del proceso de selección.

El JAC determina el número de candidatos que deben ser invitados a la siguiente etapa para cada ejercicio.

La siguiente etapa consiste en una entrevista telefónica. El JAC utiliza las evaluaciones telefónicas como una herramienta de preselección, a menudo además de otras herramientas de preselección antes de decidir a quién llevar el día de la selección. También sirven para probar las habilidades lingüísticas del candidato. Si se invita a un postulante a una evaluación telefónica, se le informa con anticipación en qué consiste. Esencialmente puede implicar un análisis de un discurso o juicio. Asimismo el postulante recibe ciertas recomendaciones que lo ayudan a prepararse.

Una vez preseleccionados los candidatos son convocados a lo que se denomina “Selection Day”, que consiste en una convocatoria ante un panel entrevistador, donde se le hacen preguntas a los candidatos sobre los escenarios que puede enfrentar como juez, o un juego de roles, simulando un ambiente de corte o tribunal, o bien la realización de una presentación sobre algún tópico. Al momento de recibir la convocatoria se le explica al candidato qué métodos de selección se utilizarán.

El panel entrevistador suelen estar compuestos por 3 miembros, incluido un presidente, un miembro judicial y un miembro independiente. En la convocatoria se detalla la composición del mismo. Dentro de sus funciones está la de realizar preguntas con el objeto de que el candidato acredite sus habilidades, incluso se le puede requerir que profundice sobre puntos de su examen.

Como lo exige el Reglamento de Nombramiento Judicial de 2013, el JAC realiza consultas externas como parte del proceso de selección. Esto generalmente ocurre después de la fase anterior, pero ello también puede acontecer antes. Esta instancia de consultas la realiza el Presidente de JAC y la Autoridad Apropia (Lord Chancellor, Lord Chief Justice or Senior President of Tribunals).

Además, el JAC consulta a una persona que ha ocupado el cargo concursado, o alguien que tiene otra experiencia relevante. Esta persona se identificará en la información para el ejercicio de selección y se le enviarán informes resumidos para su comentario.

Asimismo se realizan otras verificaciones de antecedentes, dado que el JAC también tiene el deber legal de verificar el buen carácter de los candidatos, incluidos los controles con organismos externos. Por ejemplo, si el candidato es un titular de una oficina judicial asalariada existente, se le solicita a la Office for Judicial Complaints (oficina donde se reciben los reclamos por el ejercicio de la función) que verifique las quejas pendientes contra el postulante.

Finalmente el JAC se constituye como el Comité de Selección y Carácter para tomar la decisión final sobre qué candidatos recomendar. Bajo esta función se examina cualquier posible problema de carácter que pueda afectar la idoneidad de un candidato para el nombramiento. Son considerados los informes escritos por los paneles, las pruebas proporcionadas en evaluaciones independientes y los comentarios de los asesores legales. El Comité decidirá en esta etapa si la Política de Provisión de Igual Mérito (EMP por sus siglas en inglés) debe aplicarse a cualquier candidato y que básicamente consiste en un mecanismo a partir del cual ante igualdad de idoneidad se privilegia la diversidad.

La diversidad de los candidatos es oficialmente monitoreada en las diversas instancias del reclutamiento, desde la carga de la postulación hasta el momento de la selección. Esto genera resultados estadísticos donde se reflejan características que tratan sobre género, etnia, actividad legal actual, incapacidades físicas, edad, orientación sexual y creencias religiosas, creando por ejemplo un indicador denominado BAME (Black, Asian & Minority Ethnic).

Si el Comité ha aplicado el EMP, se le puede presentar una situación en la que no puede elegir entre 2 o más candidatos en

función de sus características protegidas relevantes. Por ejemplo, 2 candidatos evaluados como de mérito igual pueden ser hombres blancos. Si surge esta situación, el EMP no se puede utilizar para hacer una selección. Por lo tanto, el Comité invitará a esos candidatos a una segunda entrevista, para permitirle tomar una decisión de selección. Las fechas para las segundas entrevistas se publicarán en la página de información para el ejercicio de selección correspondiente.

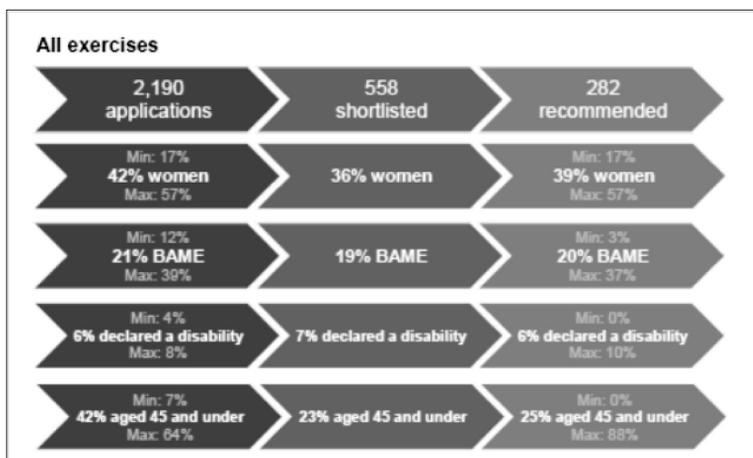
El Comité luego recomendará candidatos a la Autoridad Apropiaada (Lord Chancellor, Lord Chief Justice or Senior President of Tribunals) para su nombramiento. Al informar sus selecciones finales a la Autoridad correspondiente, la Comisión debe reflejar los comentarios de los asesores legales y discutir cualquier divergencia de opinión.

Para considerar una recomendación, la Autoridad Apropiaada puede solicitar cualquier información que estuviera disponible para el JAC durante la selección. Cualquier información que proporcione en su solicitud o durante el proceso de selección, por lo tanto, podría ser transmitida a la Autoridad Apropiaada.

El JAC proporciona comentarios para ayudar a los candidatos a comprender por qué su solicitud no tuvo éxito y para considerar esto en futuras aplicaciones. Los candidatos que no tengan éxito en el día de la selección y a quienes les gustaría recibir comentarios recibirán detalles sobre cómo y cuándo solicitarlos. Asimismo se publican informes genéricos de retroalimentación. Esto brinda a los candidatos una guía sobre lo que caracteriza a las aplicaciones más fuertes en comparación con las aplicaciones más débiles.

Cabe también comentar cuantitativamente cómo se viene desempeñando el JAC.

En el informe donde se receptan las estadísticas oficiales para el período 1 de abril de 2016 al 31 de marzo de 2017 se muestra que:



Así, el proceso comienza con la aplicación de 2190 candidatos y finaliza con más de un 10% de recomendaciones.

Particular énfasis recibe el seguimiento de candidatos por género, la diferenciación entre barrister-solicitors y por edades, realizándose una agrupación entre menores y mayores a los 45 años, dado que se indica que la edad es un fuerte correlato de la experiencia.

Uno de los objetivos del nuevo sistema era fomentar una mayor participación de candidatos en los procesos de selección. Así en el digesto de estadísticas del JAC para el período 1998-99 a 2008-9 se muestra que ha existido un incremento superior al 10% en la inscripción al proceso.

Como habrá podido observar el lector, se trata de un mecanismo muy regulado que tiene por objetivos expresos ampliar el universo de postulantes para luego seleccionar en función de su mérito e idoneidad.

III. El sistema en los Estados Unidos de Norteamérica

III.1. Su evolución histórica

La organización judicial se encuentra establecida en el art. III, secciones 1ª y 2ª de la Constitución de los Estados Unidos.

La primera norma que reglamentó el sistema fue la Judiciary Act de 1789, que contenía 35 secciones donde se establecía toda la organización judicial, se detallaba los tribunales creados, su jurisdicción, competencia y las vías recursivas. Asimismo se establecía el número de jueces de la Corte con un Presidente (Chief justice) y cinco jueces adjuntos (associate justices). El quórum se formaba con cuatro miembros y el tribunal debía sesionar, al menos, en dos oportunidades una con inicio en febrero y la otra en agosto.

El territorio de los Estados Unidos se dividía en 13 Distritos Judiciales y en cada uno de ellos se constituyó un Tribunal de Distrito como una suerte de primera instancia colegiada. Como alzada se instituyó un sistema de circuitos -que originariamente eran tres Norte, Sur y Centro- y cada uno de ellos contendría dos jueces de la Corte Suprema y al juez de Distrito del lugar. Este mecanismo se conoció como Circuit Riding de los jueces de la Corte Suprema, sistema que mantiene vigencia en la actualidad aunque de modo más virtual. Bajo este régimen se facultaba a los tribunales a nombrar funcionarios administrativos (clerks) y oficiales de ejecución de las sentencias y decisiones (marshals).

En 1801 tuvo sanción la Judiciary Act que realizó varias alteraciones al funcionamiento anteriormente descrito pero con una vigencia efímera, toda vez que al año siguiente se sancionó la Judiciary Act de 1802, mediante la cual se volvió a la composición de ministros originaria y restableció el Circuit Riding bajo algunas innovaciones, entre las que cabe señalar que se restablecida la cantidad de 6 ministros de la Corte, asignando a cada uno de ellos a los seis circuitos existentes, que pasaron a integrarse con un juez de la Corte y un juez de distrito solamente. Este mecanismo comportaba el inconveniente en los casos de empate en la votación ya que no había un tercer juez que lo dirimiera; para ello se creó el denominado sistema de la “certificación”, previsto en la sección 6 de la ley, a través del cual el caso era llevado directamente ante a la Corte Suprema para su resolución. Este sistema también persiste en la actualidad, con importantes alteraciones previstas en 28 USC Code § 1254.

El incremento de las necesidades, población, actividades y la expansión del país hacia el oeste, comportó un impacto en la organización del sistema de justicia; en concreto implicó el aumento de la cantidad de Circuitos.

Así en 1807 se creó el Séptimo Circuito (Estados de Tennessee, Kentucky y Ohio); y en 1837 fueron creados el Octavo y el Noveno Circuito, lo que implicó la necesidad de reorganizar los entonces veintiséis Estados dentro de los circuitos. En 1863 fue creado el Décimo Circuito que resultó suprimido en 1866, con la consecuente redistribución de competencias estatales. En 1929 se dividió el Octavo Circuito y una de su parte conformó el Décimo Circuito. El Décimo Primer Circuito fue creado en 1980.

A estos Tribunales de Circuito corresponde considerar dos más que completan los trece circuitos actualmente existentes: la United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (D.C. Circuit), creada en 1893 y la United States Court of Appeals for the Federal Circuit (Federal Circuit), creada en 1982 por la Federal Courts Improvement Act. Mediante esta norma el Federal Circuit se formó con la unión de la United States Court of Customs and Patent Appeals y la “Appellate Division” de la Court of Claims.

Cabe mencionar especialmente hacia fines del siglo XIX el sistema del Circuit Riding de los jueces de la Corte Suprema, establecido en la Judiciary Act de 1789, creaba cada vez más inconvenientes, derivados tanto del crecimiento del país como de los cambios normativos operados a nivel Constitucional (Enmiendas XIII, XIV y XV). Para atender estas nuevas necesidades se crearon Cámaras de Apelaciones Permanentes (Courts of Appeals), con jueces exclusivos, cuya misión era disminuir las exigencias de la Corte Federal.

Estas instancias de alzada fueron creadas mediante la sanción de la Circuit Courts of Appeal Act de 1891, que creó 9 de ellas, una en cada circuito, denominándose originariamente “United States Circuit Courts of Appeals” y componiéndose por dos jueces de circuito y un juez de distrito, con competencia de

alzada sobre las decisiones de los Tribunales de Distrito. Para descomprimir aún más las tareas del máximo Tribunal Federal se introdujo por primera vez el writ of certiorari, dándole a la Corte la posibilidad de rechazar discrecionalmente los recursos en casos de distinta nacionalidad o ciudadanía (diversity cases), de jurisdicción marítima y en los de ampliación de ciertas leyes, tales como las de patentes.

Este nuevo sistema mantuvo a las Cortes de Circuito como tribunales de primera instancia, siendo finalmente suprimidas mediante la sanción del Judicial Code de 1911, a través de la cual se transfiriera jurisdicción de aquellas a los tribunales de distrito. A partir de entonces, solamente quedaron como tribunales de segunda instancia del sistema federal, las cortes de apelaciones creadas en 1891.

Con el devenir de estas reformas, se hizo necesario dictar lo que sería una especie de texto ordenado y con tal motivo se sancionó Judicial Code de 1911, ordenándose por completo el fuero federal. Principalmente se desintegraron las Circuit Courts, cuya jurisdicción fue asignada a las District Courts. De este modo quedaron conformadas tres claras instancia, es decir una primera instancia a cargo de las District Courts, la alzada en cabeza de las Courts of Appeals y en la parte superior de la pirámide judicial la Corte Suprema.

Posteriormente se sancionó la Judiciary Act de 1925, mediante la cual se amplió el writ of certiorari, institución que terminó por convertirse en la principal vía de resolución de casos por parte del máximo Tribunal Federal. La normativa ideada por el emblemático Chief Justice Taft, implicaba un cambio de paradigma sobre la función de dicha Corte, que a la postre reducía cuantitativamente la intervención del máximo Tribunal, y empoderaba a las Courts of Appeals y a los superiores tribunales de los Estados.

Nuevamente fruto de la proliferación normativa, surgió el Título 28 del USC, conocido como el Judicial Code de 1948 que si bien incorpora ciertas novedades, lo cierto es que en esencia se trata de un nuevo texto ordenado.

En 1988 se eliminó casi toda la jurisdicción obligatoria remanente de la Corte. Desde entonces su jurisdicción es totalmente discrecional, salvo en lo relativo a las apelaciones provenientes de las cortes de distrito de tres jueces que algunas leyes mantienen para resolver casos complejos.

En síntesis, esta ley dispuso que podían ser rechazados por vía del certiorari los casos que la Judiciary Act de 1925 había mantenido dentro de la jurisdicción obligatoria de la Corte.

III.2. El actual sistema de justicia y el mecanismo de selección de magistrados

Cabe referirse sucintamente al funcionamiento interno de los tribunales de modo previo a comentar el mecanismo de selección de los magistrados.

En los Estados Unidos existe un régimen procesal que instituye el juicio por jurados, y como vimos las primeras instancias funcionan como tribunales colegiados con una jurisdicción territorial asignada legislativamente. A su vez están compuestos por varios jueces que actúan individualmente. Por otro lado, los Estados locales originalmente no estaban sometidos a las cortes federales, naciendo esto a partir de precedentes judiciales (“Chisholm” 2 U.S 419 (1793)).

Paralelamente tiene plena vigencia el conocido *stare decisis* mediante el cual los tribunales inferiores se encuentran obligados a adoptar las soluciones de los tribunales superiores como así también las propias.

Asimismo existe una suerte de dos estructuras de justicia federal que conviven. En efecto, la reseña efectuada precedentemente corresponde a la justicia prevista en el art. III de la Constitución norteamericana, la que resulta independiente a la correspondiente a los denominados “tribunales legislativos” previstos en el art. I. Esta segmentación tiene consecuencias en el régimen aplicable a los magistrados, dado que en el primer supuesto resultan designados mientras dura su buena conducta –vitalicios- y poseen la garantía de intangibilidad de sus

remuneraciones; y los segundos son designados por un determinado tiempo y no poseen dicha garantía. Además, la creación legislativa de esas magistraturas en general se asocia con una cierta especialidad y pueden ser orgánicamente ubicados dentro del Poder Judicial o dentro de la Administración.

Las District Courts, reguladas en 28 USC §§ 81-144, poseen una distribución territorial, de carácter estadual. En cada sección se determina la cantidad de distritos judiciales que tiene cada Estado y los condados que cada uno de ellos comprende junto con la cantidad de jueces que tiene cada uno de ellos.

Además se dispone que en cada distrito judicial habrá una United States District Court for the District, órgano que se integra con los jueces que estén en servicio activo y con los que eventualmente se asignen al tribunal, quienes deberán actuar individualmente y que deberán celebrar sesiones coetáneamente, conservando sus cargos mientras actúen con buena conducta y debiendo residir en el distrito en el cual se desempeñan, salvo alguna excepción marginal.

Cada Distrito tiene un Chief Judge, el cual debe reunir similares requisitos a los de las Courts of Appeals para ser designado, tiene precedencia sobre sus pares y preside todas las sesiones en las cuales está presente.

Asimismo, existen tres órganos auxiliares de justicia, la Judicial Conference, el Federal Judicial Center y la Administrative Office.

Por su parte, la Constitución norteamericana establece amplios parámetros para el proceso de nominación judicial. Asigna la responsabilidad de nombrar a los jueces federales al Presidente. Sin embargo requiere que las nominaciones sean confirmadas por el Senado.

Según describimos, en la actualidad 663 jueces federales completan las cortes de distrito, 179 jueces trabajan en las cortes de apelaciones, y 9 jueces conforman la Corte Suprema.

En cuando al procedimiento de selección de magistrados federales, cabe indicar que no existe un mecanismo reglado

para que el Presidente el elija entre los candidatos. Funciona un proceso informal de recomendaciones, las que a menudo provienen del Departamento de Justicia, la Oficina Federal de Investigaciones, los miembros del Congreso, los jueces y la Asociación Americana de Abogados.

Una tradición especial y muy poderosa para recomendar a los jueces de distrito es la denominada cortesía senatorial. De acuerdo con esta práctica, los senadores del estado en el que se produce la vacante realmente toman la decisión. Un senador del mismo partido político que el presidente envía una nominación al presidente, que casi siempre sigue la recomendación.

De este modo, resulta pacíficamente aceptado que la política interviene directamente en la selección y designación de los jueces federales, considerando especialmente un tamiz político partidario, la intervención del Senado tanto en la propuesta como en el acuerdo, la raza, el género y la edad, la ideología y la experiencia judicial y su formación académica.

El procedimiento concreto consiste en la presentación del candidato ante el Senate Judiciary Committee, la entrevista del candidato por parte de dicho comité, la elevación al pleno del Senado donde se debate y para su acuerdo sólo se requiere un voto mayoritario.

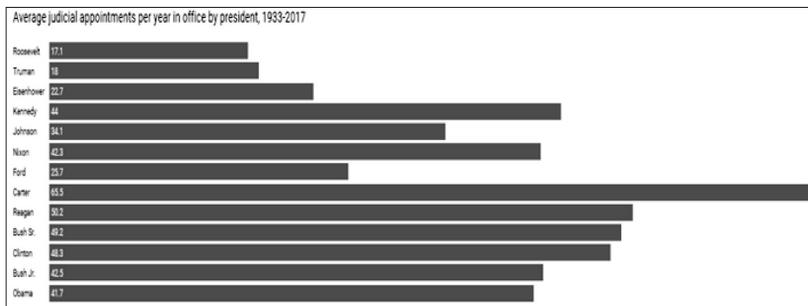
Veamos cómo se comportó el sistema en números. A continuación podremos encontrar la información de cantidad de magistrados designados por cada presidente desde 1933 hasta 2017, discriminada por fueros.

Judgeship Appointments by President									
President	Supreme Court	Regional Court of Appeals			District Courts	Territorial Courts ⁽²⁾	Court of International Trade ⁽³⁾		TOTAL ⁽⁴⁾
		USCAFC ⁽¹⁾	USCFC ⁽¹⁾						
Roosevelt (1933-45)	9	52	-	-	136	3	7	207	
Truman (1945-52)	4	27	-	-	102	3	4	140	
Eisenhower (1953-60)	5	45	-	-	127	2	3	182	
Kennedy (1961-63)	2	20	-	-	102	1	0	125	

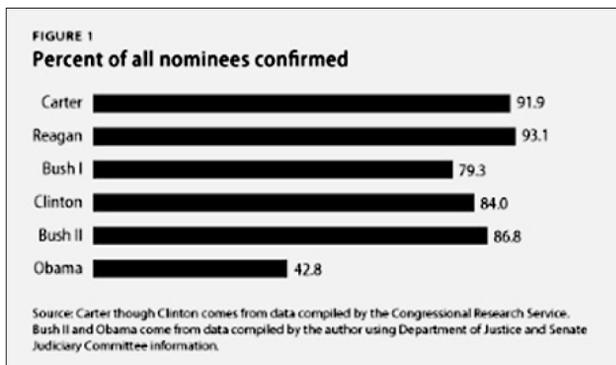
Judgeship Appointments by President								
President	Supreme Court	Regional Court of Appeals	USCAFC ⁽¹⁾	USCFC ⁽²⁾	District Courts	Territorial Courts ⁽³⁾	Court of International Trade ⁽⁴⁾	TOTAL ⁽⁴⁾
Johnson (1963-68)	2	41	-	-	125	0	8	176
Nixon (1969-74)	4	45	-	-	182	3	1	235
Ford (1974-76)	1	12	-	-	50	0	0	63
Carter (1977-80)	0	56	-	-	203	3	0	262
Reagan (1981-88)	3	78	5	18	290	2	6	402
Bush (1989-92)	2	37	5	2	148	2	1	197
Clinton (1993-00)	2	62	4	7	305	2	5	387
Bush (2001-08)	2	61	2	9	261	3	2	340
Obama (2009-16)	2	49	6	3	268	2	4	334
Trump* (2017-)	2	30	0	0	53	0	0	85

**Appointments made by the current President are as of December 31, 2018.*

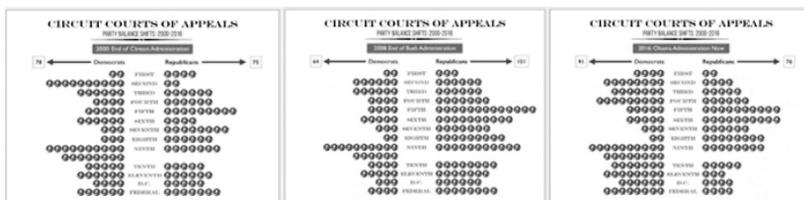
Asimismo, podemos calcular el promedio anual de magistrados designados por cada presidente.



Además, como dato complementario, resulta habitual considerar cuántas nominaciones fueron confirmadas en el Senado. A partir de tal constatación, se suelen calcular tasa de efectividad. En el gráfico que sigue se muestran algunos ejemplos:



La literatura norteamericana hace especial hincapié en la afiliación política de los magistrados designados por cada presidente. En el gráfico siguiente se muestra la composición de las Circuit Courts of Appeals por afinidad partidaria, para los finales de las gestiones de los Presidentes Clinton, Bush y Obama.



Como podrá observar el lector, esta correlación partidaria resulta impensada entre nosotros. Sin embargo, dentro de la doctrina calificada, se entiende que al tratarse de jueces constitucionales, magistrados dentro de un control de constitucionalidad difuso, en atención a la ausencia de intervención directa del pueblo en su designación, corresponde un procedimiento de fuerte intervención política para contrarrestar esa alegada carencia democrática (el alegado problema contramayoritario del Poder Judicial).

IV. El sistema de justicia en España

IV.1. El actual sistema de justicia

La organización judicial en España es bastante compleja. El Estado organiza territorialmente a efectos judiciales en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas.

Sobre ellos ejercen sus funciones los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores, las Audiencias Provinciales y los Tribunales Superiores de Justicia. Por su parte, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo ejercen sus competencias en todo el territorio español.

El municipio, la provincia, y la Comunidad Autónoma coinciden territorialmente con las unidades administrativas del mismo nombre, mientras que los partidos judiciales pueden estar formados por más de un municipio dentro de la misma provincia, siempre que éstos sean limítrofes.

A continuación se detallan los tipos de Juzgados y Tribunales que integran el sistema judicial español así como las competencias de cada uno de ellos.

En la cabeza del sistema se encuentra el Tribunal Supremo que cuenta con una Sala Primera Civil, una Sala Segunda Penal, una Sala Tercera Contencioso Administrativo, una Sala Cuarta de lo Social y una Sala Quinta de lo Militar.

Por debajo se ubica la Audiencia Nacional, que posee salas especializadas para materias Penal, Social y Contencioso Administrativo.

Seguidamente en la pirámide jerárquica se encuentra el Tribunal Superior de Justicia, que también posee salas por materias, registrando una Sala Civil y Penal, una Sala Contencioso Administrativa y finalmente una Sala Social. Lo propio acontece con la Audiencia Provincial, que posee una Sección Civil y Penal.

Un escalón más abajo en la estructura jerárquica se encuentran los Juzgados. Así encontramos a los Juzgado Central de Instrucción, Juzgado Central de lo Penal, Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, Juzgado Central de Menores.

También existe una Primera Instancia, por competencia material en Instrucción, Menores, Vigilancia Penitenciaria y De lo contencioso administrativo. En el piso de la estructura se ubican los Juzgados de Paz.

Por su parte, el máximo órgano de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) puede acordar, que en aquellas circunscripciones donde exista más de un Juzgado de la misma clase, uno o varios de ellos asuman con carácter exclusivo el conocimiento de determinadas clases de asuntos. Por ello, en las grandes ciudades se han creado Juzgados especializados en asuntos de familia, incapacitación y tutela, hipotecarios, entre otros.

La organización de la jurisdicción militar debe ser tratada de forma independiente. También se estructura de forma jerarquizada, siendo el órgano superior, la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo. Por debajo de esta Sala se situarían el Tribunal Militar Central, los Tribunales Militares Territoriales y los Juzgados Togados Militares, ejerciendo estos últimos las funciones instructoras.

Paralelamente se encuentra el Tribunal Constitucional que es el órgano judicial encargado de velar por el respeto de los derechos y libertades fundamentales contenidos en la Constitución. Está compuesto por 12 Magistrados nombrados por el Rey a propuesta de las Cámaras que integran las Cortes Generales (4 por el Congreso y 4 por el Senado), del Gobierno (2) y del Consejo General del Poder Judicial (2).

La designación se realiza para un período de 9 años, de entre ciudadanos españoles que ostenten los cargos de Magistrados o Fiscales, Profesores de Universidad, Funcionarios públicos o Abogados, debiendo ser todos ellos juristas de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio profesional.

El Tribunal Constitucional se organiza de la siguiente forma: En el Pleno, compuesto por los 12 Magistrados. En dos Salas, integradas cada una de ellas por 6 Magistrados. En Secciones, compuestas por 3 Magistrados encargadas de la tramitación ordinaria de los asuntos y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que se plantean.

Así, el cumplimiento de las libertades y derechos fundamentales de todas las personas se garantiza, en primer lugar, mediante el ejercicio de las diversas acciones ante los Jueces y Tribunales ordinarios y, en segundo lugar y de forma subsidiaria, a través del llamado «recurso de amparo» que se tramita ante el Tribunal Constitucional. Esto supone que, con carácter previo a la solicitud de amparo constitucional, es necesario haber agotado previamente el sistema de recursos previsto por la legislación. El recurso puede interponerlo cualquier persona, natural o jurídica, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, que también interviene en todos aquellos procedimientos que puedan afectar al interés público y es obligatoria la intervención de abogado y procurador.

IV.2. El mecanismo de selección de magistrados

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) tiene como función los nombramientos judiciales, se encarga de designar a dos de los 12 magistrados del Tribunal Constitucional. La Constitución establece que 8 los 20 vocales los nombra el Congreso y el Senado entre juristas de reconocida competencia. Y los otros 12 se elegirán “entre jueces y magistrados de todas las categorías”. Se trata de una especie de consejo de la judicatura creado en la década de los 40 en Europa y que tiene como función gobernar y gestionar el Poder Judicial, en temas como nombramientos, régimen disciplinario, inspección, etc.

Durante el debate de la creación del CPGJ existieron posiciones encontradas. Algunos negaban que la elección parlamentaria de los vocales vulnerara la independencia judicial sosteniendo que el Poder Judicial es un poder no concentrado,

sino diseminado, sin otro juez superior a él que su conciencia, por lo que un órgano de esta naturaleza podría generar presiones que afecten al comportamiento ideal del sistema.

El movimiento reformista español se sintetizó en el denominado proyecto Libro Blanco de la Justicia, que en esencia constituyó un plan, una propuesta integral de reforma del sistema de la justicia en España. El proyecto fue elaborado por el CGPJ.

El Consejo del Poder Judicial español actual, después de su elección por el parlamento en 1996, se encontró con una situación preocupante reflejada en un creciente desprestigio de la justicia frente a la opinión pública.

En efecto, una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas, publicada en 1996, arrojó cifras tan preocupantes como las siguientes: en una escala de 1 a 10, los encuestados (una amplia muestra en toda España), calificaban con un 3,9 a la justicia española. Asimismo, de una serie de instituciones sometidas al examen de la opinión pública, la administración de justicia quedaba en el último nivel, por debajo de la prensa, los partidos políticos, la administración local, etc. El 88% de los encuestados consideraba que la justicia no se aplicaba en forma igual para todos y que existía parcialidad por parte de los órganos jurisdiccionales. Un 51%, es decir más de la mitad, expresaba que tenían poca o ninguna confianza en los jueces; un 83% estimaba que la lentitud de los procedimientos judiciales desanimaba a recurrir a los órganos de justicia para la resolución de litigios y para la resolución de conflictos.

Partiendo de este punto, el Consejo decidió crear una comisión que se encargara de llevar a cabo un diagnóstico sobre lo que estaba funcionando mal en el mundo de la justicia y que propusiera a todos los poderes una solución a estos problemas y, finalmente, planteara un programa para la propia actividad del Consejo durante el período de su mandato de 5 años. En septiembre de 1996 constituyó esta comisión para efectuar un examen integral sobre la justicia en España.

Para ello lo primero consistió en diseñar qué debía medirse respecto del funcionamiento de la justicia. Así se consideró a la justicia como un servicio público, es decir como una prestación que el Estado da a los ciudadanos respondiendo a una demanda, motivo por el cual se ponía en crisis la concepción tradicional respecto del apego legalista de los magistrados que está por encima de la resolución del conflicto en sí mismo considerado.

Luego se consideró un dato clave, que era que si bien había aumentado el número de demandas iniciadas no se había mantenido el ritmo en las respuestas. Por el contrario, se habían producido dilaciones en la justicia.

Por ejemplo, en los estudios preliminares en el área civil, en la primera instancia, la dilación mínima inicial con que debía contar un caso, era de 11 meses; en la segunda instancia era de 10 meses, y en el Tribunal Supremo, la dilación mínima inicial era de 31 meses. Es decir, que un caso que se iniciara en primera instancia, que luego se viera en apelación y que pasara a la casación, por lo menos debía contar con una dilación mínima inicial de 4 años, es decir de 52 meses y esto sólo como dilación inicial, siendo muy optimista.

Dichos estudios preliminares arrojaron resultados más llamativos es la dilación inicial en la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde las demandas iniciadas se habían multiplicado por 7. Había unas 23.000 demandas en el año 1983 y 141.000 en el año 1996. Como consecuencia, en este supuesto, las dilaciones iniciales eran también enormes. En la primera instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa, la dilación mínima inicial era de 48 meses; en la Audiencia Nacional de 21 meses, y en la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 meses. Estas cifras, obtenidas por una simple operación matemática, mostraban la dimensión de los problemas para contestar a esta demanda social de justicia.

El sistema de selección de magistrados en España es un sistema de selección por capacidad mediante exámenes competitivos. El Consejo General del Poder Judicial publica en la

Gaceta Oficial del Estado, un programa, que suele ser de unos 450 temas o lecciones, señalando los elementos que un juez, en principio, debe conocer.

Son 450 temas que engloban el derecho procesal, civil, penal, administrativo, etc. Se entiende que el que quiere ser juez tiene que preparar estos temas, para lo cual suelen emplear de 2 a 5 años estudiando. El temario suele ser permanente y vale aproximadamente para 5 a 8 años. No cambia mucho, excepto si se quiere hacer énfasis en algunos aspectos del derecho.

El Consejo convoca a un número de plazas vacantes y anuncia exámenes para estas plazas. A estos exámenes suelen presentarse unos 5.000 candidatos. Una vez nombrados los tribunales, compuestos por expertos del derecho, los candidatos se presentan a un primer ejercicio de selección que consiste en exponer cinco de los cuatrocientos cincuenta temas y para ello cuentan con un lapso de una hora y cuarto. Estos son exámenes públicos e imparciales.

Una vez seleccionados los postulantes van a la escuela judicial, donde tienen que cursar un año de estudios teóricos y, posteriormente, un año de práctica jurídica; mientras tanto son funcionarios en prácticas, y se les paga un porcentaje de sueldo.

Este sistema garantiza de alguna forma el conocimiento y la capacidad técnica de los seleccionados, pero no garantiza la experiencia jurídica concreta ya que son personas que no han tenido ninguna relación práctica con el mundo del derecho.

Así, el acceso a la Carrera Judicial en España está regulado en los artículos 301 y siguientes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y se basa en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional. El proceso de selección garantiza, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a todos los ciudadanos y ciudadanas que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional para el ejercicio de la función jurisdiccional.

El ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de Juez o Jueza se produce mediante la superación de una oposición libre y de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial. La convocatoria de la oposición, que debe tener lugar al menos cada dos años, viene en la práctica realizándose de forma anual desde el año 1998. Desde 2001, se realiza conjuntamente con la de ingreso en la Carrera Fiscal, de modo que las personas que aprueban la fase del proceso selectivo optan, según la puntuación obtenida y las plazas convocadas, por realizar el curso-teórico práctico en la Escuela Judicial o en el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia.

El ingreso por la categoría de Magistrado o Magistrada se produce mediante la superación de un concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional, y de un curso de formación en la Escuela Judicial. Por esta vía de acceso se provee una de cada cuatro plazas vacantes en la categoría. De las plazas convocadas, a su vez, una tercera parte está reservada a miembros del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia de primera o segunda categoría. Las pruebas se han venido convocando con una cadencia aproximadamente bianual.

La promoción a la categoría de Magistrado/a especialista se produce mediante la superación de un proceso selectivo que se regirá por los principios de igualdad, mérito y capacidad, que tiene como objeto apreciar el grado de capacitación profesional necesario para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Por ello, en el Libro Blanco se propuso que la escuela judicial se centre en la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos; y junto a esto que se potencie otra vía de acceso al poder judicial, prevista en la ley y que consiste en que la provisión de una de cada tres o cuatro plazas, no se lleve a cabo mediante este sistema tan rígido de selección, sino entre personas que hayan tenido ya experiencia en las diversas profesiones jurídicas: abogados, funcionarios, profesores, etc., y que su selección se haga con un concurso de méritos.

De forma tal que manteniendo un sistema de selección basado fundamentalmente en la calidad y el conocimiento técnico, se potencie también en la fase de formación, y parcialmente en la fase de selección, alguna consideración sobre los conocimientos prácticos.

También se analizó la relación cuantitativa de la dotación de magistrados. Para ello se realizaron cálculos con la elaboración de unos módulos de productividad basado en cuántos casos puede resolver razonablemente un juez en un año. En España contaba con 3.500 jueces, (excluyendo los jueces de paz) para 40 millones de habitantes, lo cual supone unos ocho jueces por cada 100.000 habitantes. Este número era bastante inferior al alemán o francés. En forma inicial, y en un cálculo comparativo con otros países, el Libro Blanco estimaba que son necesarios 800 o 1.000 jueces más para tener una proporción similar a la de otros países europeos.

También se centraron esfuerzos en analizar la dificultad que implica producir 800 jueces. En España el proceso de selección de jueces tarda normalmente un año, además, la escuela judicial en estudios teóricos dura otro año y, teóricamente, la práctica como jueces adjuntos o como jueces sustitutos dura un año más. Es decir; si decidiéramos convocar 500 plazas, tardaríamos por lo menos 3 años en tener los 500 jueces en sus puestos respectivos. Y, naturalmente, nuestra capacidad de formación inicial, no es de 500 jueces al año; quizás sea de 250 o 300 jueces.

La Comisión tuvo que ocuparse además de la reforma de los procedimientos. En España, en especial en el ámbito civil, existían procedimientos heredados del siglo XVIII, incluso anteriores. Se trata de procedimientos escritos en los que se da escasamente oportunidad a la intermediación, al contacto directo de juez con las partes.

En la inteligencia de que existen rigideces que se derivan de errores, de tradiciones que se mantienen por inercia, debido a un enfoque erróneo sobre dónde deben estar las prioridades del legislador, el Libro Blanco se centró en dos aspectos: primero,

la oralidad y la intermediación en el procedimiento, sobre todo en el procedimiento civil. Se propuso una reforma a la ley de enjuiciamiento civil que elimine en lo posible los aspectos escritos y acentúe la comparecencia directa de las partes ante el juez. Segundo, los problemas de ejecución de las sentencias. Si es difícil conseguir una declaración de un juez, ejecutarla es un auténtico trauma. De este modo se insistió en la agilización de los procedimientos de ejecución.

V. Los sistemas en América Latina y su evolución

V.1. El sistema judicial latinoamericano en sus orígenes

Los orígenes de la actual estructura institucional del sistema de administración de justicia latinoamericano pueden remontarse hasta el siglo XVII.

España e Inglaterra enfrentaban serias crisis fiscales derivadas del aumento de los costos bélicos. Ambos países emprendieron estrategias políticas e institucionales distintas para enfrentar una crisis que podría generar repercusiones en su prestigio militar y comprometer su posición de seguridad en el mundo.

No parece propicio desarrollar tales aspectos en el presente trabajo. Lo cierto es que influyeron en cómo se realizaban las instituciones dentro de cada una de esas potencias mundiales. Asimismo, las tradiciones jurídicas también jugaron su papel. El sistema del common law y su resurgimiento, y por otro lado, el sistema continental, a priori poseían un diverso posicionamiento de los magistrados dentro del proceso judicial.

Como relatamos en el caso inglés, los avatares y evoluciones del poder judicial se encontraron vinculados a las pretensiones monárquicas. En contraste con los orígenes populares y la aceptación de la ley consuetudinaria, la legislación española estaba compuesta de códigos de procedimiento y derecho sustantivo muy elaborados, derivados del derecho Canónico y del Romano. Este cuerpo de leyes reemplazó todas las formas de decisión

judicial, como aquellas basadas en la costumbre y las construidas por los jueces, hasta entonces prevalecientes en la región.

Asimismo, las metrópolis promovieron diferentes patrones institucionales para relacionarse con sus colonias. Las colonias inglesas se formaron en el siglo en que la confrontación entre la Corona y el Parlamento llegaba a su punto crítico. La diversidad política y religiosa de la metrópolis fue replicada en las colonias.

El modelo de colonización española consistió en la imposición de su ortodoxia religiosa y su centralismo burocrático sobre los nuevos territorios; por su parte el modelo anglosajón sometió sus colonias a las políticas imperiales generales.

Las guerras de independencia en las colonias españolas estaban influenciadas por el trasfondo ideológico de las revoluciones Francesa y de los Estados Unidos. El consecuente levantamiento social y la inestabilidad política llevaron a los criollos de las Indias a tomar el control de la burocracia creada por el Imperio, sin haber acordado una agenda para el cambio social y político. Los textos constitucionales de los recién independizados Estados de América Latina, que seguían en gran medida la Constitución española de 1812, posterior al fallecimiento de José Bonaparte, proclamaban regímenes liberales moderados donde la rama ejecutiva ejercía por lo general un rol determinante sobre la judicial y la legislativa, y el catolicismo se estableció como religión oficial.

En América Latina las fuerzas generadoras del cambio no produjeron el tipo de transformación institucional, toda vez que se mantuvieron, luego de su independencia, las estructuras institucionales autoritarias, similares a las que prevalecieron en la post independencia.

Luego de la Independencia no se introdujeron cambios significativos a los sistemas legales y judiciales impuestos por la Corona, toda vez que básicamente se dio fin a la dependencia jerárquica de las cortes coloniales respecto de la metrópoli.

En muchos países, el cambio fundamental consistió otorgarle a la corte de más trayectoria en la región una total jurisdicción sobre el nuevo sistema judicial de la república. Por lo

demás las judicaturas de la región mantuvieron por completo los principios, instituciones y procedimientos desarrollados a lo largo del régimen colonial.

Tal y como había sido usual durante el periodo colonial, el sistema judicial formal no dejó espacio para las formas locales de resolución de controversias o para las normas y tradiciones consuetudinarias de las comunidades indígenas o criollas. Como en el caso de la metrópoli, los sistemas procedimentales eran supremamente formales, muy dependientes de las presentaciones escritas, las etapas de los procedimientos, las reglas de presentación de la evidencia y de fallo eran muy estrictas y se basaban en previsiones legales obligatorias, ajenas a su relevancia y consecuencias sobre las condiciones sociales, económicas y políticas prevalecientes en las colonias.

Desde el punto de vista organizacional, la judicatura constituía una burocracia altamente centralizada sin lazos ni responsabilidad frente a fuerzas sociales o políticas externas al sistema judicial. El sistema judicial de la colonia estaba compuesto exclusivamente por burócratas de carrera, sujetos a un fuerte control jerárquico interno.

Según concluyen cierta doctrina calificada, la imposición de sistemas judiciales y legales altamente eruditos y formales en sociedades con desarrollos institucionales y organizaciones muy rudimentarios generó una burocracia judicial a la manera de un enclave ajeno a los cambios históricos y a la evolución institucional de esas sociedades en las esferas política, económica y social.

V.2. Los proyectos de reformas del sistema judicial aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo

El examen de los proyectos aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo hasta la fecha permite identificar seis áreas básicas en las cuales ha concentrado su asistencia. Estas categorías, en alguna medida se yuxtaponen pues, por ejemplo, el fortalecimiento institucional está incluido en las actividades -recientes- de la reforma de la justicia penal.

a) Fortalecimiento institucional: Esta categoría comprende la asistencia en esferas como la creación de capacidad para la planificación estratégica, incluido el establecimiento de mecanismos para reunir y crear bases de datos; la modernización de estructuras, procedimientos y procesos administrativos como la creación de sistemas modernos de planificación física, financiera y de personal; la instalación de sistemas de informática; la capacitación; y el apoyo de infraestructura.

b) Acceso a la justicia: Este campo de acción incluye actividades encaminadas a asegurar que todos los ciudadanos puedan obtener la solución de sus litigios ante una instancia facultada para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, a un precio costeable y en un lugar y mediante un proceso que se encuentre a su alcance. Se refiere también a la necesidad de que los ciudadanos puedan valerse de asistencia jurídica en las causas penales o civiles.

c) Reforma de la justicia penal: Las actividades comprenden el fortalecimiento de las Fiscalías y Procuradurías del Ministerio Público, la formulación de políticas de prevención del delito y la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penitenciaria.

d) Reforma legislativa: Comprende actividades destinadas a mejorar el proceso de preparación, presentación, sanción y aplicación de las leyes.

e) Formación de consensos: Esta categoría abarca actividades encaminadas a crear los consensos necesarios entre los funcionarios del sector de la justicia, los legisladores y la opinión pública respecto de la importancia de la reforma del sector, con el propósito de definir prioridades de acción.

Bajo este prisma se han encaminado los procesos de reformas en Latinoamérica, intentando abarcar los diversos ejes de acción.

Por su parte, el Banco Mundial ha estructurado un modo de cuantificar las variables en cuestión. El desempeño de los tribunales se divide en dos categorías principales: eficiencia y eficacia.

La eficiencia es definida como “entradas” por “salidas”, y el indicador utilizado para medirla es el costo por caso.

La efectividad se divide en tres áreas principales de desempeño: calidad, acceso y cumplimiento. Los indicadores que miden la calidad son: satisfacción del cliente, servicios alternativos de resolución de disputas y tasas de apelación. El indicador que mide la ejecución es generalmente la ejecución de órdenes de registro. El acceso en sí se divide en tres áreas principales: Asequibilidad, puntualidad y demora, y geográfica. La asequibilidad se mide por los honorarios promedio de los tribunales por presentación (caso archivado). Las tasas de finalización de casos y las tasas de aplazamiento miden la puntualidad y el retraso.

Así pudimos someramente mencionar el paradigma propuesto por el Banco Mundial, y la experiencia de países vecinos. Pero cabe interrogarse sobre si el funcionamiento del sistema de administración de justicia de un país posee aspectos contrastables y, a su vez, si ese funcionamiento tiene impactos en las decisiones económicas de los operadores.

De este modo, una primera aproximación podría ser consultar los grados de litigiosidad y las respuestas del sistema. En el siguiente gráfico se muestra la cantidad de nuevos ingresos de juicios al sistema judicial, la cantidad de casos resueltos y la cantidad de magistrados cada cien mil habitantes, estratificado por países.

País	Ingreso de Casos x año	Casos Resueltos por Año	Jueces cada 100,000 hab	Productividad x Juez
EEUU	1300	1233	1,2	1028
Chile	5161	4809	0,65	7398
Alemania	175	168	4,46	38
Hungría	226	178	1,99	89
Francia	277	305	8,45	36
Ucrania	558	331	0,58	571
Panamá	777	693	2,68	259
Singapur	1282	1203	0,64	1880
Perú	1352	1408	1,02	1380
Brasil	1728	1555	2,86	544
Colombia	1988	1512	0,59	2563
Ecuador	2385	986	0,97	1016

El cuadro anterior permite visualizar la dispersión existente entre los países para cada una de las columnas de datos, siendo también notable la diferencia en productividad. Naturalmente estos valores no contemplan la diversidad de jurisdicción ni la complejidad de los casos, de modo tal que son meramente datos de aproximación. Empero, ello resulta un primer enclave sobre que ante la homogeneidad de datos no clasificados, incluso asombra la dispersión.

Además debe considerarse que las funciones de los magistrados no son idénticas dentro de cada sistema. Así se ha relevado que en Argentina el 70% del tiempo de un juez se gasta en tareas no adjudicativas, y en Brasil y Perú los números son 65% y 69% porcentaje, respectivamente. Eso se compara con el 0% en Alemania y Singapur.

V.3. El sistema de justicia en Chile. Los mecanismos de selección de magistrados

Sucintamente cabe indicar que el sistema de justicia en Chile está formado por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y los Juzgados de primera instancia, divididos por materia: Juzgados de Familia, Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional, Juzgados de Letras del Trabajo, Juzgados Civiles y Juzgados de Letras de Competencia Común.

Asimismo cuenta con Cortes Marciales y Tribunales Militares: Cortes marciales (Corte Marcial del Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros y Corte Marcial de la Armada). Tribunales militares en tiempos de paz (Juzgado militar, Juzgado Naval y Juzgado de Aviación).

Por su parte, integran el Poder Judicial, los siguientes tribunales especiales: Tribunales tributarios aduaneros; Tribunal de contratación pública; Tribunal de propiedad industrial; Tribunal de la libre competencia y Tribunales ambientales.

Los Juzgados de Policía Local no forman parte de la estructura del Poder Judicial, pero están bajo la supervisión de las Cortes de Apelaciones de cada jurisdicción.

Paralelamente encontramos al Tribunal Constitucional. Se trata de un órgano jurisdiccional del Estado chileno, tribunal colegiado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, cuya función principal es ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Está compuesto por diez miembros, denominados ministros titulares, uno de los cuales es su presidente, y dos ministros suplentes. Creado originalmente por una reforma constitucional a la Carta Fundamental 1925, de 23 de enero de 1970, fue disuelto por el decreto ley N° 119 de 10 de noviembre de 1973, emanado de la Junta militar de Gobierno. La Constitución de 1980 lo repuso como organismo Constitucional Nacional, siendo modificado en forma sustancial, mediante la reforma constitucional de 2005.

El Tribunal solo puede ejercer su jurisdicción a requerimiento de las personas y los órganos constitucionales legitimados, o de oficio, de conformidad a la Constitución Política de la República y la ley orgánica constitucional respectiva. En contra de sus resoluciones no procede recurso alguno, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Según pudimos constatar, el primer intento profundo por reformar en el Poder Judicial chileno se produce inmediatamente después de recobrada la democracia en el año 1990. Las políticas que en ese entonces se intentaron estuvieron signadas por las especiales características y objetivos del proceso de transición chileno, por lo que más que apuntar a los problemas endémicos del sistema, se dirigieron a tratar de introducir cambios en la forma de ejercicio y distribución del poder dentro del Poder Judicial, lo que se encontraba fuertemente asociado a la crítica que focalizaba en la Corte Suprema las responsabilidades por lo sucedido en materia de derechos humanos durante el gobierno militar. Las ideas que en ese entonces se propusieron estaban focalizadas en la creación de un Consejo Nacional de la Justicia y la introducción de una serie de cambios en la composición y funcionamiento de la Corte Suprema.

En el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la estrategia de reformas al Poder Judicial varió significativamente. Por una parte, se decidió privilegiar reformas sustantivas al funcionamiento del sistema, escogiéndose por su singular importancia centrar los esfuerzos en el área penal. Por la otra, se buscó que la reforma estuviera revestida de altos grados de consenso, tanto al interior del mundo jurídico, como en el político. Ello significó un cambio notable en cuanto a la envergadura y posibilidades de éxito de las reformas susceptibles de afrontar.

Chile cuenta con una carrera funcionaria para los magistrados. En efecto, el artículo 267 del Código Orgánico de Tribunales establece lo que se denomina el Escalafón Primario formado por siete categorías, que parte de lo inferior por la de los secretarios de los juzgados de letras hasta culminar con la categoría de Ministros y Fiscal Judicial de la Corte Suprema.

De este modo, de acuerdo con la antigüedad y el mérito, quien inicia su carrera en la Séptima Categoría puede aspirar a culminarla con el nombramiento de ministro del más alto tribunal de la República.

En el año 1.997 se modificó el artículo 75 de la Constitución chilena a fin de permitir que cinco de los ministros de la Corte Suprema accedan a ella siendo abogados extraños a la administración de justicia, los cuales deben ser nombrados de la misma forma como lo son los jueces de carrera, constituyendo esta la única situación en que se accede al Poder Judicial, en el Escalafón Primario, sin haber completado el juez designado una carrera judicial.

Retomando el procedimiento de selección de magistrados, cabe referir que en el año 1.994 se dictó la ley 19.346 por medio de la cual se creó la Academia Judicial, corporación de derecho público, cuya finalidad es la formación de los postulantes a cargos del Escalafón Primario del Poder Judicial y el perfeccionamiento de todos sus integrantes.

Dicho organismo está sometido al control de la Corte Suprema, pero su dirección superior y administración está a cargo

de un Consejo Directivo, integrado por nueve personas en cuya conformación están representados los jueces, el Poder Ejecutivo y Legislativo.

De esta forma, en Chile quien desee ser juez debe cumplir los siguientes requisitos: a) ser chileno; b) tener el título de abogado; y c) haber cumplido satisfactoriamente el Programa de Formación para Postulantes al Poder Judicial, otorgado por la Academia Judicial.

El último de los requisitos constituye la piedra angular de todo el proceso de selección, ya que los programas del curso de formación para jueces pretenden que el alumno sea capaz de comprender el rol de juez en la sociedad, completar su conocimiento en materias atinentes a la función judicial, dotarlos de las destrezas, habilidades y criterios necesarios para el ejercicio de esta labor.

La Academia Judicial ha diseñado un sistema que tiene a la objetividad como criterio distintivo, de modo tal de asegurar que los candidatos que se inscriban resulten de los mejores graduados.

Así, la etapa de selección se basa en primer lugar sobre las calificaciones obtenidas por el postulante en la Universidad. Luego se le practica un examen de conocimiento y aptitudes, destinado a medir su criterio jurídico; en la solución de casos que se le proponen. Esta instancia consiste en un test de 140 preguntas en que los contenidos están relacionados al derecho penal, civil y constitucional, entre otros, y de superarse esa etapa, los postulantes deben encargarse de la resolución de cuatro casos temáticos sobre el derecho de familia, comercial, administrativo y laboral.

Posteriormente es evaluado por un psicólogo a fin de diagnosticar sus características personales que digan relación con sus conductas y valores y se concluye con una entrevista personal, a cargo de una comisión, que siempre debe estar integrada por un Consejero Judicial, a fin de observar sus características particulares en relación a su personalidad, desplante, dominio

de situaciones, facilidades de expresión y sus motivaciones para postular.

Luego se imparten un poco más de veinte cursos, se ha observado un alto interés de los abogados para postular a sus cursos. Esta formación dura entre seis a ocho meses, dependiendo de los requerimientos del sistema judicial. Es de jornada completa y de dedicación exclusiva para el postulante, recibiendo éste una remuneración que lo incentiva para su postulación y que le resulta atractiva puesto que el curso es enteramente gratuito. El alumno debe aprobar el programa de acuerdo a un sistema de evaluación por notas de sus ramos y tutorías, las que a la hora de su postulación a un cargo resultan muy importantes, puesto que en la terna que debe confeccionar la Corte respectiva deberá preferirse de entre los oponentes, aquellos que hubieran obtenido mejores calificaciones.

La promoción de los jueces se basa en un conjunto de normas que los habilitan, dentro de su carrera funcionaria, a postular a cargos de superior o igual categoría dentro de los escalafones del Poder Judicial. Dado que el juez goza de inamovilidad en su cargo, un ascenso en el escalafón constituye un derecho que libremente puede ejercer.

El procedimiento de ascenso consta de la ponderación de dos elementos: la antigüedad y los méritos. En cuanto al primer factor, la ley establece que no podrá ser promovido a una categoría superior el funcionario que tenga menos de tres años de servicios en su categoría. En cuanto a la segunda condición, es que sólo podrán ser incluidos en alguna lista de ascenso aquellos funcionarios que hayan sido incluidos en la lista sobresaliente, con lo cual tienen preferencia por sobre los que hayan sido calificados en lista muy buena o satisfactoria.

De esta manera, la calificación anual que se realiza para todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial es sustancial para poder concursar en algún cargo de las categorías superiores a la que pertenecen. El órgano calificador es el tribunal superior jerárquico del funcionario calificado.

Así los jueces son calificados por la Corte de Apelaciones respectiva y los miembros de ésta por la Corte Suprema (artículo 273 Código Orgánico de Tribunales). Esta calificación atiende a la conducta funcionaria y desempeño observado por los jueces en el año precedente a la calificación y sobre la base de los antecedentes, entre los cuales se ponderan las medidas disciplinarias, notas de mérito o demérito o llamados de atención que han tenido en ese período y se tomará en especial cuenta los factores de responsabilidad, capacidad, conocimiento, iniciativa, eficiencia, afán de superación, relaciones humanas y atención al público, lo que permite al órgano calificador poner nota en cada rubro, con una máxima de 7.0 y sólo quedan en lista sobresaliente y habilitado para ascender, quien obtenga un puntaje de 6.5 a 7.0.

Finalmente es condición para la lista de mérito que el juez haya postulado durante el año a un curso de perfeccionamiento dictado por la Academia Judicial (artículo 15 inciso 2º de la ley 19.346).

Así en las instancias para los nombramientos de magistrados participan el Poder Judicial que propone y el Poder Ejecutivo que designa. De este modo, los jueces de letras en Chile son designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

Cuantitativamente, cabe señalar que para llegar al Poder Judicial, se inscriben en promedio 500 abogados en cada proceso que deben sortear el test de 140 preguntas de selección múltiple, se eligen los 120 candidatos con mejores calificaciones quienes avanzan a la etapa de resolución de casos. Entre ellos sólo 90 son seleccionados para rendir un test psicométrico, una entrevista individual y una actividad grupal que busca evaluar la respuesta de los participantes. Luego de dichas instancias persisten 40 candidatos, de los que una comisión especial entrevista aprueban 24 vacantes como máximo, pero que de no contarse con candidatos de con los niveles requeridos no resulta necesario completar la totalidad.

Por su parte, en el nombramiento de los Ministros de Corte Suprema, además, interviene el Senado quien debe aprobar la proposición del Presidente de la República con los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Esta intervención de la Cámara Legislativa se receptó en el año 1.997 como consecuencia de una reforma al Art. 75 de la Constitución, modificación resistida por la Corte Suprema en la inteligencia que se podía afectar la independencia del poder judicial.

En síntesis, del conjunto de reformas introducidas en la materia, podemos destacar como las más significativas las siguientes:

a) Selección de jueces

Se sofisticó y tecnicizó el sistema de selección de jueces, a través de un proceso complejo que queda bajo la tutela de la Academia Judicial.

El sistema consta de cuatro fases:

- La primera es de reclutamiento y consiste en una campaña promocional que se realiza antes de cada llamado, tendiente a motivar la presentación de postulaciones.
- La segunda consiste propiamente en el concurso al que se someten los aspirantes. En él van siendo descartados en forma sucesiva hasta llegar a una cifra predeterminada. El primer paso se centra en el examen de los antecedentes de cada uno. Luego son sometidos a diversos exámenes de conocimientos, habilidades y psicológicos. Finalmente, son sometidos a una entrevista personal.
- Quienes concluyen satisfactoriamente la fase anterior ingresan a un curso llamado de formación bajo un programa que integra en partes iguales seminarios y pasantías en tribunales. Los alumnos son becados durante la duración de este programa.
- La etapa final es la selección propiamente de los nuevos jueces. En esta fase los egresados de la Academia poseen preferencia. No es obligatorio para los egresados postular

a cargos judiciales, pero el no hacerlo los obliga a devolver el importe de la beca.

b) Capacitación

Adicionalmente, la Academia Judicial que se creó asumió la tarea de ofrecer actividades de capacitación continua a todos los integrantes del Poder Judicial. Para ello, la Academia administra un fondo de perfeccionamiento, determina los objetivos académicos de los talleres que deben impartirse y selecciona a quienes postulan a ellos. Los talleres propiamente tales son licitados, adjudicándose los a la entidad que los desarrolle de mejor manera, tanto en cuanto a contenidos, metodologías, materiales y nivel académico de los docentes. La metodología, en todo caso, debe ser siempre activa, no aceptándose clases expositivas.

c) Integración y designaciones en la Corte Suprema.

A través de estas modificaciones se cambió la integración y el sistema de designación de la Corte Suprema. Respecto a la primero, se hizo intervenir al Senado, quien con un quórum muy alto (2/3 de sus miembros) debe ratificar la designación hecha por el Presidente, el que debe seguir sujetándose a una quina elaborada por la propia Corte Suprema. En cuanto a la integración, los cambios significaron el aumento de los miembros de la Corte (de 17 a 21) y el establecimiento que de éstos 5 provinieran de fuera de la carrera judicial.

En algunos países se ha introducido programas de capacitación para candidatos a la judicatura, como parte de un proceso de selección más transparente.

Como reseñamos párrafos arriba, Chile ha establecido un sistema sofisticado para la selección judicial. Se evalúa a los candidatos en forma competitiva sobre la base de sus antecedentes, pruebas de conocimientos y capacidades, además de exámenes psicológicos.

Según postula la doctrina, los resultados de este programa han sido muy positivos y los graduados se sienten más

independientes puesto que entienden que su nominación se ha debido a méritos propios, dentro de un proceso competitivo.

V.4. El sistema de justicia en la República del Perú. Los mecanismos de selección de magistrados

Durante el 2018 se instaron reformas constitucionales a efectos de remodelar el sistema de justicia en el Perú. Luego de dicha reforma, las instituciones del sistema de justicia son: Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura y el Consejo Nacional de la Magistratura.

En la base de la estructura piramidal del sistema judicial encontramos a los Juzgados de Paz, que investigan y sentencian en casos de faltas menores, de acuerdo a su competencia. Aunque están considerados como órganos del Poder Judicial, los juzgados de paz no recurren a la valoración jurídica de los casos. De hecho, los jueces de paz no son necesariamente abogados ni tampoco atienden casos que se ajusten al Código Penal o al Civil. Se trata de una justicia netamente de conciliación. Los jueces de paz son designados por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a recomendación de las autoridades de su localidad (Concejos Municipales Distritales, Concejos Municipales Menores, Comunidades Campesinas, Nativas, Parcialidades y Agencias Municipales, entre otros).

Asimismo se pueden identificar los Juzgados de Paz Letrado, quienes resuelven apelaciones realizadas sobre las sentencias de los juzgados de Paz No Letrados, y resuelven en casos de faltas, de acuerdo con su competencia. Estos tribunales de menor grado de competencia conforman el primer escalón de la carrera judicial. A diferencia de los juzgados especializados, los juzgados de paz letrados se instalan en localidades más pequeñas dentro de las provincias o de los distritos locales. Como lo señala la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Juzgados de Paz Letrados pueden encargarse de procesos civiles, penales o laborales de menor complejidad y cuantía de sanción. Es

decir, resuelven casos en los que no sea necesario dominar una especialidad específica -aunque sus jueces son profesionales en Derecho- y en los que la cantidad de dinero en demanda es inferior a la suma de dos remuneraciones mínimas vitales.

Seguidamente ubicamos a los Juzgados Especializados y/o Mixtos, quienes poseen competencia para tratar las apelaciones de sentencias de los Juzgados de Paz Letrados y resuelven casos que les son presentados según la materia (civil, penal, laboral). Todas las provincias del país tienen, por lo menos, un juzgado especializado o mixto. A su vez, existen juzgados de competencia nacional, como el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de la Sala Penal Nacional.

Con competencia de Alzada sobre estos juzgados, se encuentran las Cortes Superiores. Ubicadas en los 34 distritos judiciales que actualmente funcionan en el país, las Cortes Superiores están compuestas por Salas Especializadas o Mixtas. Al igual que en la Corte Suprema, cada Corte Superior cuenta con un presidente elegido por su Sala Plena de jueces titulares. Cada Sala Especializada o Mixta de las Cortes Superiores atienden casos en apelación.

A continuación se encuentran la Corte Suprema, que constituyen la última instancia ante la cual se pueden recurrir en los procesos judiciales que provienen de cualquier Corte Superior de Justicia. La Corte Suprema tiene competencia en todo el territorio peruano. Por tanto, los casos judiciales iniciados en cualquier parte del país pueden llegar a la Suprema para su revisión. La Corte Suprema siempre está compuesta por 18 jueces -también llamados vocales- supremos. Todos estos magistrados están repartidos, a su vez, en las ocho Salas Supremas encargadas de administrar justicia en derecho civil, penal, constitucional o social. Estas Salas Supremas son: la Sala Civil Permanente y la Sala Civil Transitoria; la Sala Penal Permanente y la Primera Sala Penal Transitoria, y la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, además de tres salas transitorias de esa misma materia. También existe instalada una Sala Penal

Especial, competente en juicios contra funcionarios públicos que hayan delinquido en el ejercicio de sus cargos. Las salas llamadas “transitorias” son tribunales que realizan el mismo trabajo que las salas permanentes. La diferencia es que fueron creadas “temporalmente” (aunque, en la práctica, no desaparecen) para compartir y cubrir la carga de procesos judiciales que llega a la Suprema.

De modo paralelo se encuentra el Tribunal Constitucional, que es un organismo constitucional e independiente del Estado peruano. Tiene como sede oficial la ciudad de Arequipa. El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente, porque en el ejercicio de sus atribuciones no depende de ningún órgano constitucional. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica - Ley N° 28301. El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República.

Al Tribunal Constitucional se le ha confiado la defensa del principio de supremacía constitucional, es decir, como supremo intérprete de la Constitución, cuida que las leyes, los órganos del Estado y los particulares, no vulneren lo dispuesto por ella. Interviene para restablecer el respeto de la Constitución en general y de los derechos constitucionales en particular.

Está integrado por siete miembros que ostentan el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son designados por el Congreso de la República mediante resolución legislativa, con el voto de dos tercios del número legal de sus miembros.

En lo relativo al proceso de selección de magistrados, cabe comenzar señalando que una de las reformas constitucionales propuestas en 2018, se refiere al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). Las otras tres son reformas del sistema político: i) el retorno a la bicameralidad parlamentaria, ii) la no

reelección inmediata de congresistas y iii) reglas más estrictas para el financiamiento privado de los partidos políticos.

Según el artículo 206° de la Constitución peruana, esta reforma debía ser sometida a referéndum para su ratificación y puesta en vigencia. Extremo que aconteció el pasado mes de diciembre. En resumen, los peruanos votaron a favor de la implementación de la Junta Nacional de Justicia, que se encargará de nombrar y ratificar a los jueces y fiscales en reemplazo del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura.

A efectos de entender el impacto de los cambios resulta importante realizar una breve digresión para explicar el sistema anterior.

La Constitución Política del Perú de 1979 regulaba, en el capítulo X del Título IV, la existencia composición y funciones del CNM. En este texto sólo se otorgaba competencia al Consejo en materia de formulación de propuestas para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y cortes superiores, cuya designación continuaba encomendada al Presidente de la República. Asimismo, este nombramiento presidencial de los magistrados de la Corte Suprema requería la ratificación del Senado.

El CMN estaba integrado por siete miembros: el Fiscal de la Nación, quien lo presidía, dos representantes de la Corte Suprema, un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, otro del Colegio de Abogados de Lima, dos representantes de las facultades de Derecho del país. El mandato de cada uno de ellos tenía una duración de tres años.

Por su parte, las propuestas para el nombramiento presidencial de los magistrados de primera instancia y cargos inferiores se encomendaban a cargo de los Consejos Distritales de la Magistratura y a tales efectos se establecía que las propuestas debían efectuarse previo concurso de méritos y evaluación personal de los candidatos.

Los Consejos Distritales de la Magistratura estaban presididos por el Fiscal Decano del distrito e integrados por los dos magistrados más antiguos de la Corte y por dos representantes del Colegio de Abogados de la jurisdicción.

Cabe anotar que las potestades de investigar la conducta funcional de los jueces y de imponer sanciones disciplinarias, bajo este régimen, se encontraba a cargo de la Corte Suprema. Empero, el CNM recibía las denuncias que se presentaban por la actuación de los vocales de la Corte Suprema, calificándolas y remitiéndolas al Fiscal de la Nación o a la propia Corte Suprema, para la imposición de sanciones disciplinarias.

La Constitución Política de 1993 introdujo ampliaciones muy significativas en cuanto a las funciones del CNM, alterando también su composición.

En cuanto a ésta, el Art. 1559 estableció que se compone con miembros elegidos por la Corte Suprema (1), Junta de Fiscales Supremos (1), los Colegios de Abogados del país (1), los demás colegios profesionales del país (2), los rectores de las universidades nacionales (1) y los rectores de las universidades particulares (1).

En relación a sus funciones se estableció que nombraba, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo aquéllos que provienen de elección popular. Dicho nombramiento requiere el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. Asimismo debía ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años, siendo dicho proceso de ratificación independiente de las medidas disciplinarias. Los magistrados no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial o al Ministerio Público. Se le asignó la competencia para aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, a solicitud de la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, disponer la destitución de los jueces y fiscales de todas las instancias. Naturalmente se requería que la resolución final del Consejo sea motivada y dictada previa audiencia del interesado; empero se estableció que era de carácter inimpugnable.

Posteriormente, la Constitución peruana de 1993, en su artículo 151 establecía la competencia de la Academia de la

Magistratura (AMAG) prescribiendo que se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección. Es requisito para el acceso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.

La finalidad, objetivos y organización de la AMAG se hallan regulados en la Ley Orgánica N° 26335, del 20 de Julio de 1994, y en sus estatutos, reconociéndola como persona jurídica de derecho público interno. Si bien la Constitución determinaba que la AMAG formaba parte del Poder Judicial, la ley orgánica le confiere expresamente autonomía académica, económica, administrativa y de gobierno.

La AMAG, de conformidad con lo establecido en sus normas regulatorias y en sus planes de acción, desarrollaba tres tipos de programas específicos de formación y capacitación: a) El Programa de Actualización y Perfeccionamiento, que se dirige a brindar capacitación y especialización a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, mediante cursos de corta duración (3 días) sobre temas específicos, que se desarrollan en forma descentralizada en los distintos distritos judiciales del país; b) El Programa de Formación de Aspirantes, dirigido a la preparación de los candidatos que pretenden postular ante el Consejo Nacional de la Magistratura para acceder a cargos de magistrado en el Poder Judicial o el Ministerio Público, para lo cual debe aprobarse previamente el curso que desarrolla la Academia en este Programa y c) El Programa de Capacitación para el Ascenso, dirigido a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público que pretenden acceder a cargos superiores en sus respectivas instituciones debiendo aprobar para estos efectos el curso que desarrolle la Academia, como requisito para postular luego ante el Consejo Nacional de la Magistratura.

A partir de la vigencia de su Ley Orgánica se procedió a componer su primer Consejo Directivo, el que aprobó los estatutos en diciembre del mismo año. El Consejo Directivo estaba conformado por siete miembros: tres designados por el Poder Judicial, dos por el Ministerio Público, uno por el CNM y uno

por el Colegio de Abogados de Lima. Durante 1995 se dieron los primeros pasos para diseñar y organizar la nueva institución, dotarla de personal (de dirección, cuadros profesionales y administrativos), definir sus líneas de acción, etc.

Finalmente el inicio efectivo de las actividades de la AMAG se produce en enero de 1996, priorizando la ejecución del Programa de Actualización y Perfeccionamiento. En este campo, se habían planeado realizar un mínimo de catorce cursos entre marzo y diciembre, pero se pudo ejecutar veintiocho, que beneficiaron a casi 1.200 magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público de todo el país. En 1997 se desarrollaron sesenta y dos de estos cursos, siendo fundamental -además- el diseño e inicio del Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura.

El CNM inició el proceso de nombramiento de magistrados desde mediados de 1995 y prosiguió durante 1996; en dicho lapso, la AMAG puso en marcha su Programa de Actualización y Perfeccionamiento, mas no el de Formación de Aspirantes, por lo que la selección efectuada por el Consejo debió realizarse sin el “filtro” previo de la capacitación impartida por la AMAG. En dicho período, el CNM procedió a la selección y nombramiento de los fiscales supremos, de 175 vocales de cortes superiores y de 48 fiscales superiores.

En diciembre de 1996, mediante Ley N° 26696, el Congreso de la República suspendió temporalmente los concursos del CNM para la designación de magistrados titulares y dispuso que la AMAG proceda a diseñar y poner en marcha el Programa de Formación de Aspirantes, cuyo curso deben aprobar previamente quienes pretendan postular ante el Consejo. Esta norma, en definitiva, implicó el pleno cumplimiento del sistema de formación y selección de magistrados según lo previsto en la Constitución.

El diseño académico y administrativo del curso del Programa de Formación de Aspirantes -PROFA- fue efectuado y concluido durante el primer semestre de 1997. Fue concebido

como un Programa “de emergencia”, con una duración de seis meses, combinando actividades educativas presenciales y semi-presenciales, un cronograma de estudio diario, un sistema de evaluación semanal, mensual y final. El curso articula cinco módulos temáticos: razonamiento jurídico, constitucional, penal y procesal penal, civil y procesal civil y entorno socio-económico de la función jurisdiccional.

En julio del mismo año se convocó al concurso de admisión para el primer curso del PROFA, dirigido a los interesados en postular a los cargos de jueces de paz, jueces especializados y mixtos, y fiscales provinciales de los distritos judiciales de Lima, Callao, Cañete, Huaura y Cono Norte. De los inscritos 1.000 postulantes fueron declarados hábiles y 316 aprobaron el examen de admisión. El curso se inició a mediados de octubre, debiendo concluir en abril de 1998. Sólo quienes lo aprueben estarían en aptitud de postular ante el CNM.

A poco de iniciado este primer curso, la AMAG realizó el proceso de admisión para un segundo curso en el norte del país; dirigido a postulantes a los cargos de jueces de paz, jueces especializados y mixtos, fiscales provinciales y fiscales adjuntos de los distritos judiciales de Piura-Tumbes y Lambayeque. De los casi 350 inscritos declarados hábiles, 78 aprobaron el examen de admisión, previéndose el inicio del curso para mediados de febrero de 1998.

A fin de dar un fuerte impulso al desarrollo y ejecución descentralizado del PROFA, la AMAG programó realizar durante el primer semestre de 1998 los procesos de inscripción y admisión para cursos (destinados a cubrir los mismos cargos) en los distritos judiciales de Lima, Arequipa, Tacna-Moquegua, Puno, Cusco-Madre de Dios, Apurímac, La Libertad, Santa, Ancash y Cajamarca.

En definitiva, si bien durante 1997 el CNM no pudo efectuar ningún concurso para el nombramiento de magistrados titulares, lo cierto es que el inicio de los concursos del PROFA de la AMAG no sólo permitió dar pleno cumplimiento al sistema de

formación y selección previsto en la Constitución, sino -sobre todo- que los aspirantes cuenten con un mejor nivel de preparación y capacitación, lo que contribuirá al desempeño de la tarea del Consejo.

Este sistema perduró hasta que trascendentes hechos coyunturales vinculados con supuesto de corrupción irrumpieron en la escena social, que implicaron la reforma constitucional del año 2018 en comentario.

Cabe precisar que según relatamos párrafos arriba el CNM era el órgano constitucional autónomo encargado de la designación, evaluación y eventual destitución de jueces y fiscales de todos los niveles –incluyendo los supremos- en todo el país. Dichos consejeros fueron removidos por el Parlamento ante un escándalo de corrupción judicial, por lo que hasta la implementación de la reforma constitucional, en el Perú se careció de un órgano que designe o destituya a jueces y fiscales, con excepción del Parlamento que puede destituir a jueces y fiscales supremos y considerando que el Poder Judicial y el Ministerio Público sólo pueden suspender provisionalmente a un magistrado hasta un máximo de seis meses.

Ahora bien, con esta reforma constitucional de 2018 los principales cambios en el modelo institucional de este órgano autónomo, son los siguientes:

1. Se modifica el nombre del órgano: a partir de la reforma se denomina Junta Nacional de Justicia (JNJ).
2. Se modificó el modelo institucional: Se superó el modelo institucional de un CNM que podríamos denominar “corporativo de sociedad civil” (que consagró la Carta de 1993) y se ha migrado a un modelo en el que la representación de organizaciones de sociedad civil ha pasado de ser mayoritaria a ser minoritaria y, a la vez, se ha incrementado la representación de las instituciones que forman parte del sistema de justicia.
3. Se mantiene el número de siete integrantes titulares de la JNJ, con sus respectivos suplentes.

4. A partir de ahora los integrantes de la JNJ no serán designados directamente por las instituciones del sistema de justicia y de sociedad civil, sino por una “Comisión especial” que se reunirá cada vez que haya que designar a los miembros de la JNJ y que estará conformada de la siguiente manera: El Defensor del Pueblo, quien la presidirá; el Presidente del Poder Judicial; el Fiscal de la Nación; el Presidente del Tribunal Constitucional; el Contralor General de la República; un rector elegido por los rectores de las universidades públicas más antiguas (50 años o más) y debidamente acreditadas académicamente; un rector elegido por los rectores de las universidades privadas más antiguas (50 años o más) y debidamente acreditadas académicamente.

En cuanto a la participación minoritaria de sociedad civil en cabeza de las universidades, existen voces que señalan que hubiese sido que no fuesen los rectores sino los decanos de las facultades de derecho, lo cierto es que se considera positivo que la reforma aprobada haya especificado que sólo participarán las universidades no sólo más antiguas, sino las debidamente licenciadas o acreditadas académicamente por el órgano competente para ello, que hoy en día es la SUNEDU (Superintendencia Nacional de Educación Universitaria).

Por otro lado, la “Comisión especial” tendrá el apoyo de una “Secretaría técnica especializada” para la selección de los candidatos a miembros de la JNJ, extremo que se realizará a través de un procedimiento con “garantías de probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia”.

Asimismo, se han elevado los recaudos para ser integrante de la JNJ: mayor experiencia profesional o académica (25 años o más); no haber sido condenado por delito doloso y “tener reconocida trayectoria profesional y solvencia e idoneidad moral”.

Paralelamente se fortalecieron las potestades disciplinarias de la nueva JNJ. Así tiene competencias para destituir de oficio –y no sólo a solicitud de la Corte Suprema o la Junta de Fiscales Supremos- a jueces y fiscales de todas las instancias y no sólo

a los supremos como hasta ahora y podrá aplicar sanciones de amonestación o suspensión de hasta 120 días a los jueces y fiscales supremos.

En materia de control, la JNJ tiene la obligación constitucional de presentar un informe anual ante el Pleno del Congreso de la República. Además, la JNJ tendrá la potestad temporal –por 18 meses– de revisar y eventualmente dejar sin efecto, las decisiones adoptadas por el destituido CNM en materia de designación y ratificación de jueces y fiscales, ante la legítima sospecha de que algunas de esas decisiones hayan sido fruto de actos de corrupción.

En la actualidad se está integrando la JNJ, motivo por el cual a la fecha no constan resultados de este nuevo órgano integrante del sistema de justicia, pero resulta clara su importancia institucional, nacida al amparo de la manipulación en la selección y designación de magistrados.

VI. Estructura del Poder Judicial Federal y el sistema de selección de magistrados en la Argentina

VI. 1. El sistema de administración de justicia federal

La Argentina posee un régimen federal, de modo tal que la triada clásica de reparto de competencias se replica por cada unidad que opera como centro, por ello las provincias poseen su propio sistema de administración de justicia.

En particular, el sistema de justicia federal se compone con el Poder Judicial de la Nación y los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa.

En la cabeza del Poder Judicial se está la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y por debajo las Cámaras de alzada según asignación de competencia.

En lo que respecta a la composición y residencia de la Corte Suprema, la Constitución Nacional de 1853 dispuso, en su artículo 91, que el Poder Judicial de la Nación sería ejercido

por una Corte Suprema de Justicia compuesta por nueve jueces y dos fiscales. Posteriormente, la reforma de 1860 suprimió la residencia obligatoria en la Capital, como también lo referente a la cantidad de jueces, para que el Congreso fijara el número que considerara adecuado. En 1862, la Ley Orgánica de la Justicia Federal, Ley N° 27, determinó que la Corte estaría integrada por cinco miembros y un procurador general. En 1960, por medio de una nueva ley del Congreso de la Nación se llevó a siete el número de jueces, hasta que en 1966 se volvió a la composición anterior de cinco jueces y un procurador general, integración que se mantuvo hasta 1990, cuando se elevó nuevamente el número a nueve (ley 23.774). Finalmente, la ley 26.183 dispone la reducción del número de jueces de la Corte Suprema a cinco.

Por otro lado, todo el sistema de primeras instancias y alzadas (Cámaras de Apelación y Cámaras de Casación) se organiza a través de la asignación de competencias por fueros. Así encontramos con asiento dentro del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Justicia Nacional en lo Penal Económico, a la Justicia Nacional en lo Civil y Comercial Federal, a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, a la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, y luego por asientos territoriales (Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes, General Roca, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Paraná, Santa Fe, Misiones, Resistencia, Salta, San Martín y Tucumán). Como puede observarse, las instancias de revisión no necesariamente poseen relación con los territorios provinciales.

Cada uno de los juzgados –unipersonales–, cámaras de apelaciones y de casación -colegiadas- y la Corte Suprema pueden realizar un control de convencionalidad y constitucionalidad.

El artículo 110 de la Constitución Nacional consigna que los jueces de la Corte conservan su empleo mientras dure su buena conducta. Asimismo se consagra, como garantías de la independencia del Poder Judicial, la inamovilidad de los jueces y la irreductibilidad de sus remuneraciones. La reforma constitucional de 1994 introdujo una modificación al art. 99 de

la Constitución Nacional, por la cual será necesario un nuevo acuerdo para los magistrados una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Dicho nombramiento se hará por cinco años y podrá ser repetido indefinidamente. Esta disposición ha recobrado su vigor luego de un cambio de jurisprudencia de máximo tribunal.

Por su parte, dentro del Poder Judicial se ubica el Consejo de la Magistratura que, según establece el artículo 114 de la Constitución será regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

Dicho Consejo es integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.

Particularmente, el texto constitucional reconoce las siguientes sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

VI.2. El mecanismo de selección de magistrados

Luego de este sucinto y liminar repaso del sistema de administración de justicia federal, cabe focalizar en cómo es el mecanismo de designación de magistrados federales.

El inciso 4° del artículo 99 establece que el Poder Ejecutivo “Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”.

La designación de los ministros de la Corte es una atribución que le corresponde al Presidente de la Nación con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto. Esta facultad se reglamentó mediante el Decreto N° 222/03, que establece ciertos criterios para la selección del candidato propuesto como así también un procedimiento específico.

Entre los primeros, dispone atender a las circunstancias relativas a la composición general de la Corte en cuanto a diversidades de género, especialidades profesionales e integración regional y federal, así como también a los requisitos atinentes a la integridad moral e idoneidad técnica y el compromiso con la democracia y la defensa de los derechos humanos que deben reunir los postulantes. Asimismo, para ser juez de la Corte se requiere ser abogado, con un mínimo de ocho años de ejercicio en la profesión, una edad mínima de 30 años, y las demás calidades necesarias para ser senador (art. 111 Constitución Nacional), a las que se añaden las condiciones establecidas por el decreto 222/03.

En cuanto al procedimiento, la reglamentación prescribe que deben publicarse el nombre y los antecedentes de quien se considere idóneo para la cobertura de la vacante en un plazo

máximo de 30 días de producida en el Boletín Oficial y en por lo menos dos diarios de circulación nacional durante tres días, así como en la página oficial del Ministerio de Justicia. El postulante debe presentar una declaración jurada de sus bienes en los términos indicados en la ley de Ética de la Función Pública (ley 25.188). Asimismo, pondrá también de manifiesto ciertos aspectos de su desempeño profesional con las limitaciones que imponen las normas de ética vigentes. Todos los ciudadanos se encuentran facultados para presentar observaciones respecto de los candidatos, así como las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales, entidades académicas y de derechos humanos, quienes las hacen llegar al Ministerio de Justicia y pueden ser abordadas en la audiencia pública que se lleva a cabo en el Senado luego de la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo. Luego de cumplido el procedimiento, el Poder Ejecutivo remite el pliego al Senado para su tratamiento.

El trámite de designación de jueces federales de primera instancia y alzadas es muy distinto. Interviene el Consejo de la Magistratura, en un procedimiento que se encuentra reglado por medio de la Resolución N° 7/2014 del propio Consejo.

De este modo, el nombramiento de los demás jueces de los tribunales federales inferiores que hace el Poder Ejecutivo sobre la base de una propuesta vinculante del Consejo de la Magistratura, implica que éste último órgano colegiado elabore las ternas en función a dicho procedimiento.

Como consecuencia de dicho procedimiento por cada vacante el Consejo de la Magistratura eleva una terna que contiene 3 candidatos y, eventualmente, una lista complementaria de candidatos para completar dicha terna ante el eventual caso que uno de dichos candidatos sea designado en otra vacante.

El Poder Ejecutivo selecciona uno de los candidatos que componen la terna y eleva su pliego al Senado, para obtener el acuerdo. Dentro de esta etapa, el pliego se recibe en la Comisión Permanente Unicameral de Acuerdos, que cuenta con 17 miembros y debe dictaminar sobre los acuerdos pedidos por el

Poder Ejecutivo. Para ello se entrevista al candidato ternado en una audiencia pública, y una vez que cuenta con dictamen favorable, el Senado vota su acuerdo. Con el acuerdo del Senado otorgado, posteriormente se le toma juramento ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El procedimiento mediante el cual se integran las ternas, es seguido dentro del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Producida la vacante, este órgano constitucional debe instar el proceso, designar jurados titulares y suplentes y realizar la convocatoria para sustanciar el concurso. Dentro del mismo, existen en la actualidad tres hitos: a) el examen escrito; b) la evaluación de los antecedentes y c) la entrevista de los postulantes que se encuentren entre los primeros puestos del orden de mérito que se confecciona con la sumatoria de los puntajes obtenidos en el examen y en la valoración de los antecedentes.

Sucintamente cabe referir que el examen escrito secreto se trata de la redacción de una sentencia, con el estilo propio del fuero e instancia que se concurra, el caso a resolver debe relacionarse con los temas y competencia del cargo concursado y cada uno de estos extremos es calificado por un jurado compuesto por docentes magistrados, docentes de facultades de derecho y docentes competencia general. A los efectos de resguardar el anonimato se emplea un sistema de cifrado alfanumérico. La calificación va de 0 a 100, y se aprueba con un mínimo de 50 puntos.

Paralelamente una subcomisión del Consejo de la Magistratura califica los antecedentes acreditados por los postulantes. Los rubros que se computan son trayectoria, especialidad, docencia, publicaciones y postgrados, cuyos puntajes máximos son 30, 40 y 10 para cada uno de los restantes rubros, respectivamente, otorgándose como máximo 100 puntos.

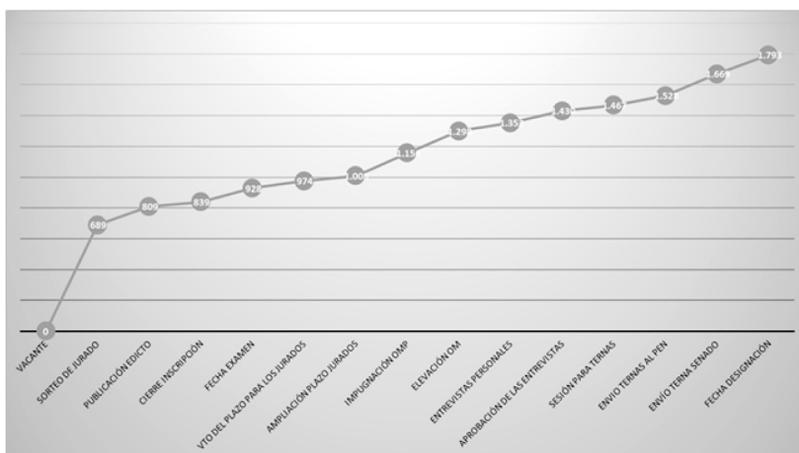
Cuando el jurado del examen escrito presenta las correcciones mediante un informe donde fundamenta el puntaje otorgado en cada caso, se realiza una audiencia en donde se develan las claves y se confecciona el orden de mérito provisorio, respecto

del cual los concursantes pueden realizar impugnaciones, las cuales son resueltas por otra subcomisión designada especialmente a tales efectos.

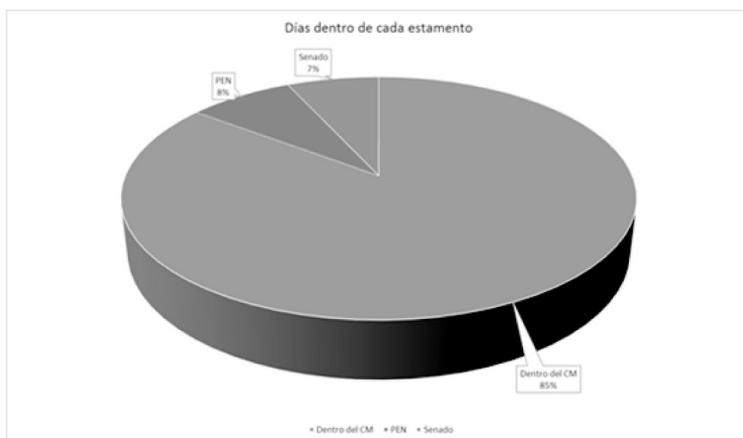
Con tales resultados, se confecciona el orden de mérito definitivo el que surge de la suma aritmética de los resultados. Luego se realiza el tercero de los hitos mencionados, que básicamente consiste en una audiencia pública ante una subcomisión del Consejo de la Magistratura donde son convocados en general hasta 6 candidatos por cada vacante. Esta instancia no tiene reglamentariamente la finalidad de acreditar conocimiento científico, sino más bien las restantes habilidades y cualidades de los candidatos en función del cargo. Con el resultado de esta instancia se confecciona el orden de mérito definitivo del cual surge la terna de tres candidatos por vacante concursada que se eleva al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, resulta interesante intentar cuantificar el trámite reseñado. A tales efectos realizamos un relevamiento sobre una muestra que consideramos representativa, dado que corresponde al 100% de los magistrados designados mediante el procedimiento actualmente vigente. Se trata de los concursos para cubrir vacantes en la justicia federal que poseen designaciones por parte del Ejecutivo de al menos 1 juez al 29 de abril de 2019, y que se han tramitado bajo el procedimiento vigente (es decir sin examen oral). Se trata en total de 15 concursos (303, 304, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 316, 318, 321, 322, 324 y 325). Ello comprende un total de 23 jueces, 94 ternados, 281 concursantes efectivos y 1188 inscriptos. Se entiende por concursantes efectivos aquellos que rindieron el examen y les fueron evaluados los antecedentes para la confección del orden de mérito.

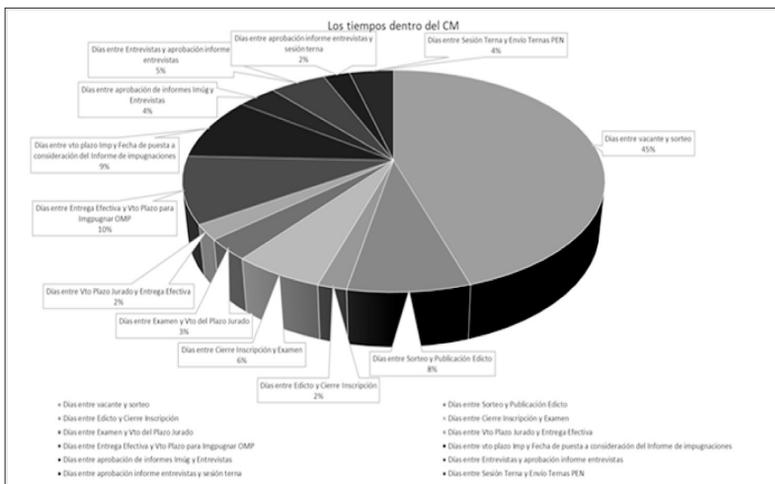
En el siguiente gráfico se puede observar el tiempo que se insume en cada una de las etapas del procedimiento, desde la generación de la vacante a concursar hasta la efectiva designación.



Como puede observarse, el procedimiento insumió 1793 días corridos, para la muestra tomada. Si separamos dichos plazos en función del tiempo que se insume dentro del Consejo de la Magistratura, dentro del Poder Ejecutivo y dentro del Poder Legislativo se obtiene que:



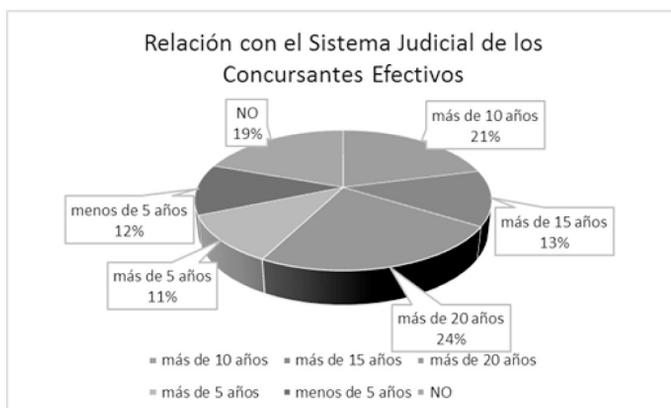
Finalmente, si nos concentramos en ponderar los tiempos dentro del procedimiento establecido por el propio Consejo de la Magistratura se obtiene:



En lo relativo al interés en participar de las convocatorias a los concursos y los resultados cuantitativos generales, se puede observar que:

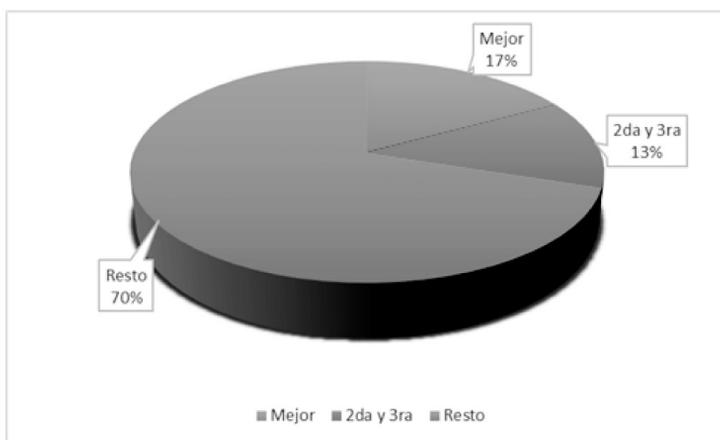


Asimismo, se constató que la mayoría de los concursantes que se inscriben se han desempeñado dentro del sistema de justicia.

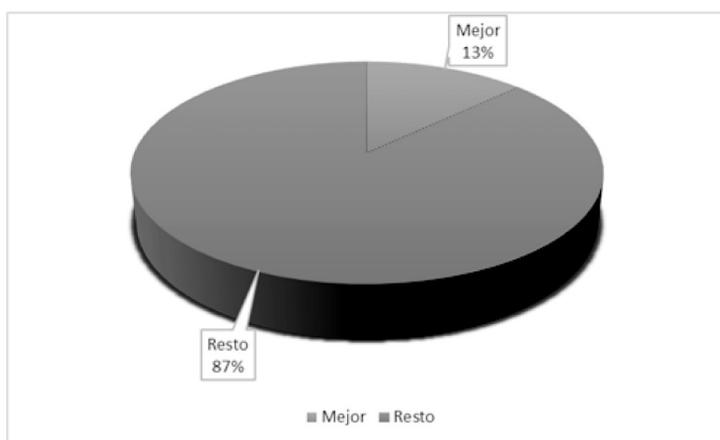


También cabe realizar un análisis sobre los candidatos efectivamente designados. Al respecto nos detuvimos a analizar cómo ha sido el desempeño de los mismos en los exámenes escritos y cómo han sido valorados sus antecedentes.

Así en el siguiente gráfico se observa que el 17% de los concursantes efectivamente designados tuvo la mejor calificación en el examen escrito.



En cuanto a la valoración de sus antecedentes, se obtuvo que:



En concreto, luego del análisis conjunto de tales variables se obtuvo que el 13% de los designados ocuparon el primer lugar del orden de mérito provisorio y el 17% de los designados ocuparon el primer lugar del orden de mérito luego de las impugnaciones.

VII. El funcionamiento de los sistemas de justicia y su impacto económico

Según indicamos en el acápite introductorio, el desarrollo de una sociedad, en la actualidad, es asociado a una vida democrática y una economía de mercado. A su vez, tales aspectos requieren instituciones respetadas que se encuentren en conexión con las necesidades sociales, aportando estabilidad y seguridad para posibilitar un comportamiento de los factores que intervienen, generando inversión, consumo, ahorro e innovación.

De este modo, la ecuación entre desarrollo y Gobierno requiere el establecimiento de patrones de comportamiento de las instituciones, de modo tal que exista un paradigma de actuación de cierta coordinación y recíproco control.

Esta cosmovisión también es producto de la evolución de ideas que pueden encontrar orígenes remotos. En efecto, en el Siglo XV John Fortescue indicaba que la prosperidad medieval inglesa se relacionaba con la calidad del sistema legal y sus instituciones. En el Siglo XVI Thomas Hobbes sostenía que sin un sistema judicial, cuando las partes realizan un contrato “el que actúa primero no tiene seguridad de que su contraparte hará lo propio, porque el valor de la palabra es demasiado débil para contener las ambiciones, la avaricia, la ira y otras pasiones sin el temor de algún poder coercitivo”³. Adam Smith observaba que una tolerable administración de justicia, junto con la paz y los

³ “...he that performeth first has no assurance the other will perform after because the bonds of words are too weak to bridle men’s ambitions, avarice, anger, and other passions without the fear of some coercive power.”. Hobbes, Thomas, Leviathan, Reprinted Edition

bajos impuestos, era todo lo que era necesario para llevar a un Estado al más alto grado de bienestar. Por su parte, Max Weber, en el Siglo XIX, fue el primero en observar detenidamente la relación entre el estado de derecho, un sistema judicial y un desarrollo económico que funcionan bien, pero según Hayek, el crédito por reconocer la importancia del poder judicial para hacer cumplir el imperio de la ley pertenece a los escritores de la Constitución estadounidense, ya los filósofos alemanes que elaboraron el concepto de Rechtsstaat.

Entrados en el Siglo XX, los economistas recogieron tal tesis y autores como North sostenían que la ausencia de mecanismos de bajo costo para hacer cumplir los contratos es causa más importante tanto del estancamiento histórico como del subdesarrollo contemporáneo en el Tercer Mundo. En una visión complementaria Williamson entendía que una economía de alto rendimiento es aquella que se caracteriza por un número significativo de contratos a largo plazo, justo el tipo de relación comercial que probablemente no prosperará en ausencia de un sistema judicial que funcione correctamente; por ello cuando el poder judicial no puede hacer cumplir las obligaciones contractuales, un número desproporcionadamente grande de transacciones tiene lugar en el mercado spot, donde hay una diversa oportunidad de violar los contratos o, alternativamente, las empresas eluden el sistema judicial por completo mediante la integración vertical y conglomerada, convirtiendo las transacciones de largo plazo en intrafirmas. En cualquier caso, sostiene Williamson, los resultados son mayores costos de transacción y una “economía de bajo rendimiento”.

Ahora bien, la progresiva construcción del marco institucional requiere una delicada ecuación que comporta la gestión de reformas en diversas instituciones del Estado en su conjunto, extremo que, en nuestra región, no deja al margen al sistema de administración de justicia.

1651, Clarendon Press, Oxford, London, 1965, Part I, Chap. 14 p. 105. Disponible en http://files.libertyfund.org/files/869/0161_Bk.pdf

En los acápites precedentes reseñamos las diversas reformas acontecidas en los procesos de selección de magistrados, las que se encontraban insertas en procesos de reforma más amplios sobre el sistema de administración de justicia. Empero, tales esfuerzos deben ser cuantificados no sólo en relación a su producción propia sino también respecto de los impactos indirectos sobre otras variables.

En efecto el análisis realizado por los investigadores acredita que en toda la región, los países se han comprometido en una reforma judicial y, asimismo, que la experiencia ha demostrado que tal empresa es mucho más difícil, técnica y políticamente, que abrir, privatizar y desregular la economía, e incluso que lograr la estabilidad de los precios (Naím, 1994).

Pero si bien se encuentra ampliamente documentado el impacto de un deficiente servicio de justicia en materia de tutela de derechos, poco se ha trabajado en la cuantificación de la relevancia de su funcionamiento en relación con la evolución de las variables económicas.

Como primera medida, en función de los siguientes estudios, se construyó el paradigma de que los sistemas legales y judiciales que funcionan bien estimulan el crecimiento:

- 1) Scully (1988): Demostró que los países con un buen nivel de funcionamiento de sus instituciones crecen más rápido económicamente, en términos de estabilidad y de mediciones per capita, que aquellos países que poseen instituciones más deficientes.
- 2) Gould y Gruben (1996): Se constata en materia de propiedad intelectual una correlación entre la inversión en dicho segmento y los grados de tutela judicial recibidos, empleando regresiones transversales en diversos países para analizar el impacto de los derechos de propiedad intelectual sobre el crecimiento, a la vez que controlan el régimen cambiario y diferentes características específicas de cada país.
- 3) Mansfield (1994 y 1995): Encuentra evidencias empíricas de que la fortaleza de un sistema de protección de la

propiedad intelectual de un país influye en su capacidad de atraer inversión y tecnología norteamericana, alemana y japonesa a las industrias de alta tecnología.

4) Williamson (1995): Acredita que el impacto de los sistemas judiciales débiles sobre la inversión en capital físico y humano será mayor en cuanto más especializada y específica sea la naturaleza de la inversión.

5) Levy y Spiller (1994): Indican que en sectores con inversión específica, una rama judicial fuerte e independiente es una condición necesaria para la participación de los inversionistas privados. En aquellos países donde el sistema judicial es débil, las leyes inestables y la discreción administrativa un fenómeno común, la inversión en estos sectores sólo se dará si la asume el Estado.

6) Sherwood et al. (1994): Indican que administrar los contratos resulta también más complicado en un sistema de débil obligación de cumplimiento, pues existe la preeminente necesidad de monitorear en detalle el desempeño en ausencia de la disciplina tácita que imponen los mecanismos de fuerte obligatoriedad.

7) Ryterman et al. (1996): Acredita que en países donde el sistema judicial posee disfuncionalidades, debido a que el costo de hacer cumplir los contratos es tan alto, las empresas prefieren renegociar constantemente o sencillamente abandonarlos si la otra parte no cumple.

8) Voigt y Gutmann (2018): a partir de datos empíricos muestran que de facto la independencia judicial propicia el crecimiento económico, pero que no resulta aún claro cómo es esa transmisión. Sin perjuicio de ello, acreditan que altos niveles de percepción sobre la independencia judicial del sistema generan la sensación en las empresas que no tratan con un obstáculo, extremo que adoptan como propicio para las inversiones.

A partir de tales investigaciones, aparece como pacífica la necesidad que posee el mercado de contar con ciertos atributos del sistema de justicia de un determinado país.

Una primera aproximación la proveen Voigt y Gutmann al trabajar sobre la hipótesis de que a mayor nivel de independencia judicial se obtiene una menor percepción de obstáculos en la materia, extremo que favorece la inversión. Así a partir de la consulta a 116.000 empresas en 136 países sobre el grado de obstáculo que genera el contacto con el sistema de administración de justicia en el desempeño de sus operaciones, obtuvieron que:

Respuestas	Cantidad	Porcentaje
No obstaculiza	61.283	52,6%
Bajo obstáculo	22.092	19,0%
Moderado obstáculo	16.685	14,3%
Alto obstáculo	10.483	9,0%
Muy Alto obstáculo	5.991	5,1%
Total	116.534	

A partir del análisis empírico concluyen que existe una fuerte evidencia de que el aislamiento de los jueces de la influencia política es importante para los intereses comerciales de las empresas y que la mayoría de las empresas están mejor con jueces independientes.

De este modo las investigaciones relevadas sistematizar los desincentivos en materia económica generados por las fallas de funcionamiento del sistema de administración de justicia de la siguiente manera:

- a) Se contraen los start-ups (creación de nuevos emprendimientos)
- b) Preferencia por empresas de pequeño tamaño, erosionando la competitividad del sistema productivo local;
- c) Tendencia al mantenimiento de mismas relaciones comerciales, generándose una ineficiencia ante la falta de oportunidades a nuevos operadores con un impacto en los niveles de competencia económica;

d) Tendencia de las empresas a integrarse verticalmente y a sistemas de traslados internos de costos adicionales, afectándose la economía local, que pueden ser identificados como bajas inversiones, congelamiento de capitales, etc.

e) Incremento de demanda de servicios de justicia asociados a conductas patológicas para obtener ventajas económicas derivadas del ineficiente funcionamiento del sistema (v. gr. litigios con bajas probabilidades de éxito a efectos de generar instancias de negociación).

Pero es posible medir efectivamente en cuánto contribuye al crecimiento económico una gestión eficiente del sistema de administración de justicia?

Del relevamiento de material efectuado hasta la fecha, una cuantificación precisa no fue encontrada. Sin embargo, se encontró un interesante estudio realizado en un país vecino, Brasil, que puede servir como primera aproximación.

Como podemos contemplar, resulta casi unánime la creencia de que la ineficiencia judicial afecta el desempeño económico al distorsionar las decisiones de negocios. Así el estudio de Castelar Pinheiro realizado para el mercado brasilero, tomado como referencia por el Banco Mundial en su Technical Paper N° 430, se centra en el análisis de datos empíricos obtenidos a partir de encuestas donde se formularon una serie de preguntas a los propietarios o gerentes de compañías acerca de cómo evaluaban la eficiencia de su sistema judicial, y sobre el posible impacto que tendría el mejorar tal desempeño sobre la producción, la inversión y el empleo.

De este modo, para evaluar la eficiencia judicial en el Brasil, se le pidió a los entrevistados que calificaran el sistema judicial respecto a prontitud, equidad y costos.

Las respuestas realizadas muestran que la lentitud es percibida como el peor de estos tres problemas (la calificación promedio es 4.5, entre mala y muy mala), seguida por altos costos (calificación promedio de 3.6). Sobre el problema de la imparcialidad, se lo califica como promedio (calificación media

de 3.1). Adicionalmente, debe observarse que la imparcialidad predomina estocásticamente sobre los otros dos factores, mientras que los costos predominan estocásticamente sobre la agilidad, confirmando que este es el peor de los tres problemas.

La primera conclusión que se obtiene de tal investigación es que pueden lograrse significativas mejoras si se maneja adecuadamente el problema de la lentitud judicial.

Las encuestas también trabajaron sobre aspectos cuantitativos. Así se realizaba preguntas con la intención de identificar la percepción de los entrevistados respecto a cuánto había perjudicado la ineficiencia del sistema judicial el desempeño de la economía y de sus empresas. Como dato interesante, en promedio, los entrevistados respondieron que la ineficiencia del sistema judicial perjudica a la economía en general más de lo que perjudica a sus propias compañías. Tal aspecto corrobora el hecho de que se han desarrollado maneras de eludir el sistema judicial, de modo tal que las empresas tienen la impresión de haberse aislado de su ineficiencia. Como consecuencia de ello, la disfuncionalidad judicial es percibida como un problema difuso, que afecta más a la economía que a la empresa misma.

En general, los resultados de dicha investigación indican que:

[a] La producción, medida como el volumen de negocios, sería la variable más positivamente afectada, al aumentar en un 18.5%. El incremento promedio para las empresas públicas y nacionales sería un poco mayor que para las compañías privadas y extranjeras, respectivamente. Las empresas de todos los sectores indicaron que estarían dispuestas a extender la producción si mejorara la calidad del sistema judicial.

[b] Habría un incremento de cerca del 13.7% en el volumen de inversión. La dispersión del sector en el aumento de la inversión es más significativa que para el volumen de negocios, pero todos los sectores, con excepción de los fondos de seguros y de pensiones, indican que aumentarían la inversión si el sistema judicial fuese más eficiente.

[c] El empleo también se vería positivamente afectado, al aumentar en un 12.3%. En este caso, las compañías nacionales privadas estarían en primer lugar. Los principales sectores de empleo intensivo, tales como la construcción y los productos alimenticios, indican que experimentarían incrementos superiores al promedio en la fuerza laboral.

[d] Tanto la inversión como el volumen de negocios en otros Estados sólo se verían marginalmente afectados por un mejor sistema judicial; la inversión aumentaría en un 6.2% y el volumen de negocios en un 8.4%.

[e] La proporción de actividades desarrolladas a través de contratación externa aumentaría en un 13.9%. En el caso de las compañías extranjeras, en un 20.5%. Estos resultados sugieren que la ineficiencia judicial constituye una barrera importante a una mayor especialización.

[f] Finalmente, los resultados indican que un mejor sistema judicial propiciaría el que las empresas hicieran más negocios con el sector público (13.7% más en promedio). Puesto que los encuestados respondieron que el volumen total de negocios se incrementaría en un 18.5%, las cifras parecen indicar que el mal funcionamiento del sistema judicial no afecta a los negocios con el sector público de una manera muy diferente a como afecta aquellos realizados con agentes privados.

Paralelamente se estimó el efecto sobre la producción y el empleo, y para ello se tomó promedios ponderados del incremento obtenido para cada sector, utilizando la participación en el Producto Bruto Interno y en el total de empleos para la ponderación.

En la investigación analizada se encargan de aclarar que los resultados varían según lo que se suponga para los sectores que no están cubiertos en la encuesta: agricultura, servicios suministrados a hogares y empresas, alquiler de propiedades, administración pública y servicios no comerciales; de modo tal que se supone que la producción y el empleo se incrementarán

en estos sectores en la misma proporción de la respuesta promedio de la encuesta, por lo que se obtiene que la producción y el empleo aumentarían, como resultado de un mejor sistema judicial, en un 18.6% y en un 13.1% respectivamente.

Como puede observarse, estos valores son similares al promedio simple obtenido antes porque en el informe se supone que importantes sectores de la economía tendrían un comportamiento “promedio”; y porque la tasa de expansión de los sectores es muy similar.

Como alternativa de análisis, en dicha investigación también se arrojan resultados para el supuesto de que la expansión de los sectores que no están cubiertos en la encuesta fuese igual a la mitad de las tasas relevadas, y ello implica un ajuste del incremento promedio en la producción y el empleo, valores que ascendería al 13.7% y 9.4% respectivamente.

Como bien se concluye en dicho informe, en cualquier caso estamos ante cifras muy significativas.

También se encara una estimación del impacto de mejorar el desempeño judicial sobre la inversión y para ello se adoptó un procedimiento análogo, suponiendo que los sectores no cubiertos en la encuesta incrementarían su nivel de inversión en la mitad de lo observado para otros sectores.

De este modo, si se toma un promedio ponderado de las respuestas de estos sectores (utilizando la participación del sector en la inversión agregada como ponderación), se estimó que el impacto de mejorar el desempeño judicial sobre la inversión sería un incremento agregado del 10.4%.

Además, se señala que un aumento en la inversión incrementa tanto la demanda agregada como la producción potencial, aun cuando en diferentes lapsos de tiempo. Por ello, empleando un modelo de crecimiento simple para la economía brasilera, que relacione la inversión y el crecimiento potencial del Producto Bruto Interno (PBI), el informe concluye que un incremento en la inversión del 10.4% haría que la tasa de crecimiento potencial del PBI aumentara en cerca del 35%.

En la investigación en comentario se aclara que un estimativo preciso tendría que considerar las diferencias entre las reacciones de los sectores y las relaciones generales de equilibrio, de manera que los estimativos presentados deben entenderse sólo como aproximaciones que en todo caso sugieren que el impacto de mejorar la eficiencia judicial sobre la economía puede ser significativo.

Es decir, que las cuantificaciones realizadas deben ser tomadas al sólo efecto indicativo, pero la importancia de los valores arrojados muestran sin lugar a dudas que existe un impacto real y relevante en la economía de un país.

No obstante, en las economías en vías de desarrollo y en transición, la reforma judicial ha sido lenta y, en algunos casos, no se ha iniciado siquiera. Como se observó, se ha rezagado bastante respecto a otras reformas, tales como la liberalización del comercio y la privatización de segmentos.

De este modo, como lo sugieren los análisis teóricos y empíricos aquí presentados, hay evidencia suficiente para creer que los sistemas de administración de justicia eficientes promueven el crecimiento económico.

VIII. Integrandó las experiencias

Las reformas de los sistemas de administración de justicia no son un fenómeno reciente. Han acompañado a la humanidad a lo largo de la historia. Es un subsistema en permanente evolución donde existen costos visibles de los impactos de las disfuncionalidades, pero también otros ocultos que deben tutelarse.

Los recursos del Estado no son infinitos, si las necesidades. Por ello deben distribuirse, alocarse y tratar las necesidades sociales más urgentes. Sin perjuicio de ello no deben desatenderse las instituciones, por ello el equilibrio en la tensión resulta fundamental.

Como pudimos relevar, los desafíos que presenta una reforma de dicho sistema son asombrosamente similares en diferentes

tradiciones legales, e incluso en países que se encuentran en diferentes instancias de desarrollo socioeconómico. En general, las instituciones se muestran conservadoras, pero en el caso de las asociadas a temas jurídicos poseen connotaciones más profundas, ya que las reglas de su funcionamiento y legitimidad están muy relacionadas. Consecuencia de ello es un disímil tiempo de respuesta a los cambios y nuevas exigencias.

En la región se transitaron diversas etapas en los ciclos de estas reformas. En un primer momento predominó un enfoque mecanicista, caracterizado por la introducción de una serie de medidas particulares, dirigidas a resolver problemas específicos de producción. Seguidamente, se instaló un enfoque sistémico o técnico-institucional donde se consideraba que las disfuncionalidades tenían relación con un conjunto integrado y relacionado de prácticas, aspectos que requerían un tratamiento simultáneo.

La evolución de los paradigmas en la comprensión de los mecanismos de abordaje de las reformas del sistema de justicia genera instancias de aprendizaje y de mejoras acumulativas, donde se han puesto en crisis los objetivos mismos del sistema.

Así, entre nosotros existe una constante hacia paradigmas mecanicistas, donde se trabaja sobre el desempeño judicial mediante innovaciones aisladas que intentan importar soluciones introducidas anteriormente en Europa o en los Estados Unidos.

Ante ello, las reformas de los sistemas de justicia no se han mostrado como una tarea sencilla. La totalidad de los documentos relevados refiere como un factor clave la cultura organizacional y los intereses circundantes.

Esquematisando las propuestas y mejoras constatadas se desarrollan en los siguientes ámbitos:

1. Aspectos cuantitativos: inversión en infraestructura, tecnología, cubrir cargos vacantes y ampliación de la cantidad de magistrados. Esto implica hacer lo mismo en mayor cantidad.
2. Contención de los nuevos procesos judiciales: Creación de instancias de conciliación, mecanismo de arbitrajes, etc.

3. Flexibilización de los procedimientos: Tiene como objeto una mejora en los tiempos que insumen los procesos judiciales.

De este modo, resulta claro que nunca se ha propuesto un trabajo que se focalice en la cultura organizacional del sistema de administración de justicia. Como todo proceso, no se encuentra exento de complejidades, empero la visión vinculada con el incremento de recursos se ha mostrado como insuficiente.

En las capas más profundas del análisis puede encontrarse el debate sobre la definición misma de administración de justicia, las tensiones en conceptualarlo como un servicio más a cargo del Estado conllevan un debate sobre cómo debe realizarse, es decir si debe existir alguna orientación a los justiciables.

Todas estas variables del entorno explican las barreras para implementar reformas estructurales sobre el sistema de administración de justicia y si bien existe una cierta homogeneidad en las propuestas, no existe un consenso absoluto sobre las medidas que deberían implementarse e incluso no se registra una conceptualización uniforme sobre cómo medir el desempeño del sistema de modo tal de poder contrastarlo con el de los restantes países.

Tal es así que ni siquiera la bibliografía disponible ofrece una definición exacta y satisfactoria de qué es un buen sistema judicial, pues por lo general se confunden problemas de eficiencia y de justicia.

Otro aspecto que se menciona en los trabajos consultados es que las sociedades han encontrado maneras de convivir y obviar los sistemas de administración de justicia, de modo tal que termina siendo un servicio remanente. Sin embargo, en materia política, la región muestra una fuerte demanda de soluciones judiciales, que lamentablemente extienden sus efectos sobre los restantes fueros.

Por otro lado, la visión sobre sí misma que tienen los integrantes del sistema de administración de justicia juega un rol clave, toda vez que en general participan tanto en el diseño como en la ejecución de los programas de reforma. Así la

predominancia de los paradigmas tecnocráticos resulta conteste con la visión más tradicional de las judicaturas. Asimismo, Blair y Hansen (1994) descubrieron que la capacitación de los jueces, la mejora de los sistemas de administración y el suministro de computadoras y otros recursos para el poder judicial tuvieron poco impacto en los países donde faltaba un consenso para la reforma judicial.

Según los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, de Naciones Unidas, Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, la independencia judicial implica, entre otras cosas, que “Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.

Sin embargo, la doctrina especializada entiende que en clave democrática el valor de la independencia judicial ha pasado de ser un ideal deseable a un principio operacional no absoluto, dado que tal independencia encuentra ámbitos propios que claramente no aíslan a la función del mundo, y por ello se ha instalado la necesidad de compatibilizar la gestión y su control.

De este modo, uno de los principales desafíos que atraviesa el sistema de justicia es cómo compatibilizar su tradicional cosmovisión con las dinámicas exigencias sociales y con la necesidad de mostrar rendimientos cuantificables y contrastables. Es decir, ver a la administración de justicia como una institución que realiza el tratamiento de un disenso social que termina en un conflicto judicial dentro de una sociedad democrática.

El material relevado muestra que la actual organización de los sistemas de justicia en la región constituyen mayoritariamente

un típico ejemplo de sistematización de procesos pre-industrial. Es decir, su funcionamiento depende principalmente del rendimiento de los integrantes individualmente considerados, fincados en sistemas de control del tipo personal, donde la tecnología se desarrolla para escalar tales mecanismos y no para generar un impacto cualitativo. En general conceptos como flujo de trabajo, rendimiento, productividad y eficiencia resultan exorbitantes a la praxis tribunalicia diaria. De allí que las soluciones que se incorporan en los programas de reformas tiendan a tratar de ampliar el alcance de los procesos bajo este sistema de gestión y no en modificar la estructura del proceso en sí mismo considerado.

Por ello luce lógico que también exista una suerte de similitud sustancial en el tipo de medidas sugeridas para mejorar el desempeño individual y organizacional.

En efecto las mejoras de presupuestos y salarios, los incrementos de personal, la mejora de equipos e infraestructura, las mejoras legislativas para los procesos; la reorganización judicial que incluye tanto la eliminación y la adición de jurisdicciones especiales; la capacitación; la implementación adopción de prácticas y técnicas modernas de administración en los juzgados individuales y en todo el sistema y la implementación de sistemas de resolución de conflictos paralelos al sistema judicial, aparecen como propuestas homogéneas en los diversos programas de reforma del sistema.

Por otro lado, en la actualidad, la tarea de resolver conflictos bajo nuestros sistemas de administración de justicia se encuentra bajo importantes tensiones operativas, dado que se ha incrementado exponencialmente el ingreso de casos al sistema y se ha profundizado a su vez también la diversidad y complejidad de éstos. Por ello las soluciones cuantitativas tendientes a trabajar sobre los cuellos de botella, ya sea ampliando la cantidad de estaciones o mejorando los tiempos de respuesta, constituyen meros paliativos transitorios.

Así se constató que en América Latina se han venido produciendo experiencias que en su afán de racionalizar los

procedimientos y funciones de los despachos judiciales, han buscado separar las funciones meramente administrativas de las jurisdiccionales en las numerosas actividades operativas, ello con el objetivo de racionalizar funciones. Tales esfuerzos resultan importantes, pero nuevamente se encuentran dentro de la lógica propia del paradigma vigente.

De modo independiente, quizás puedan realizarse unas primeras aproximaciones a ciertas diferencias sutiles en cómo operan los sistemas de justicia en las tradiciones del Common Law y continental, y a su vez con la consideración del sistema de control de constitucionalidad.

Existen ciertos matices en cuando a la definición y al alcance del principio de independencia judicial, extremo que posee un impacto en el rol que se le asigna a los integrantes de dicho sistema en materia de diseñar e implementar los cambios y reformas.

Así puede preliminarmente observarse que en los Estados Unidos el Poder Legislativo ocasionalmente ordena reformas pero el Poder Judicial es el encargado de su implementación, siendo un claro ejemplo de ello el curso del desarrollo del Federal Judicial Center. Por otro lado, en los sistemas continentales con tradición del Código Civil, donde se percibe una rama judicial menos independiente y a menudo más penetrada por lo político, se otorgó prioridad con frecuencia a la injerencia del Poder Ejecutivo. Ello ha generado tensiones en los sistemas latinoamericanos, donde existe la aspiración histórica e idealizada de la rama judicial con una autonomía semejante a la norteamericana, y a una larga tradición de fuerte intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos judiciales.

Lo propio parece acontecer en materia de selección de magistrados, donde en los sistemas de control de constitucionalidad concentrado cobran preponderancia criterios meritocráticos por sobre controles políticos, sin perjuicio de no existir pleno consenso sobre cómo definir ese factor. Así en los Estados Unidos no existen reparos procedimentales para sostener

como mecanismo de legitimación democrática una selección política de los magistrados a nivel federal, a tal punto que ello constituye materia de seguimiento cuantificable. Empero en el Reino Unido se ha trabajado fuertemente en fomentar una integración diversa de los magistrados, siempre prevaleciendo una selección basada en méritos de los candidatos.

Por su parte, en América Latina la selección de jueces de tribunales de las instancias jurisdiccionales inferiores a las Cortes Supremas ha sido tradicionalmente una decisión basada en cuotas políticas por parte de los poderes legislativos y ejecutivos, o las cortes supremas.

En algunos países se encargó a las Cortes Supremas manejar su propio proceso de selección, siempre y cuando no se involucrara en asuntos políticos. Esta fórmula promovió tanto niveles más altos de profesionalismo judicial como carreras judiciales más predecibles, pero también aumentó el formalismo jurídico, el aislamiento institucional y la tendencia, por parte de los jueces de tribunales inferiores, de formular sus decisiones para agradar a sus superiores inmediatos (Hammergren, 2002).

Por eso, dentro del paquete de reformas destinadas a fortalecer la independencia judicial se encuentra la figura de los Consejo de las Judicatura o Consejo de la Magistratura. Estas instituciones tienen su origen en un modelo europeo, diseñado para reducir el control político, frecuentemente ejercido por el Ministerio de Justicia, sobre la rama judicial. La introducción del modelo del consejo en América Latina fue acompañada por la promesa de que el establecimiento de esta institución sería el mecanismo idóneo para despolitizar el proceso de selección de jueces, garantizar la selección de jueces mejor calificados y aumentar así la independencia judicial (Hammergren, 2002).

A diferencia de los países que adoptaron este modelo en Europa, en la mayoría de países latinoamericanos, la Corte Suprema –además de ser el tribunal jurisdiccional de última instancia– tenía tradicionalmente la responsabilidad del gobierno judicial, incluyendo la selección de otros jueces.

Paralelamente, en varios países ha habido intentos de suprimir o limitar las funciones de estas instituciones, tanto por parte de los poderes políticos como por parte de la Corte Suprema. Los dos consejos más antiguos de América Latina fueron intervenidos por el poder político.

En Venezuela en 1999 se suprimió el Consejo como ente independiente y en Perú, el régimen de Alberto Fujimori no permitió al Consejo de la Magistratura ejercer sus funciones durante varios años –lo que provocó la renuncia de sus miembros en protesta– y estableció otro órgano para escoger jueces provisionales o interinos, quienes terminaron siendo mayoría en la judicatura, aun en los niveles más altos. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe ha propuesto suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de que es uno de los consejos en la región, que ha logrado más avances en la administración del poder judicial (Hammergren, 2002). Por otra parte, se ha criticado a los consejos de Argentina y Bolivia por tardar mucho en la selección judicial y por su manejo de acciones disciplinarias (Popkin, 2002: 14-15).

En algunos casos, la composición del Consejo ha sido altamente política, con cuotas de poder para distintos sectores que muchas veces representan a partidos políticos. Si, en cambio, el Poder Judicial domina el Consejo, hay un riesgo real hacia una tendencia corporativa de favorecer los intereses de los jueces, pero no de mejorar los servicios judiciales para la sociedad en conjunto.

Por su parte, las críticas a los Consejos tienen distintas raíces: luchas de poder, ya que el control de los nombramientos, de la carrera judicial y de la administración judicial implican aspectos de poder; denuncias de politización partidaria o corrupción; acusaciones de ser excesivamente burocráticos; y señalamientos de no haber mejorado los problemas por los cuales fueron establecidos.

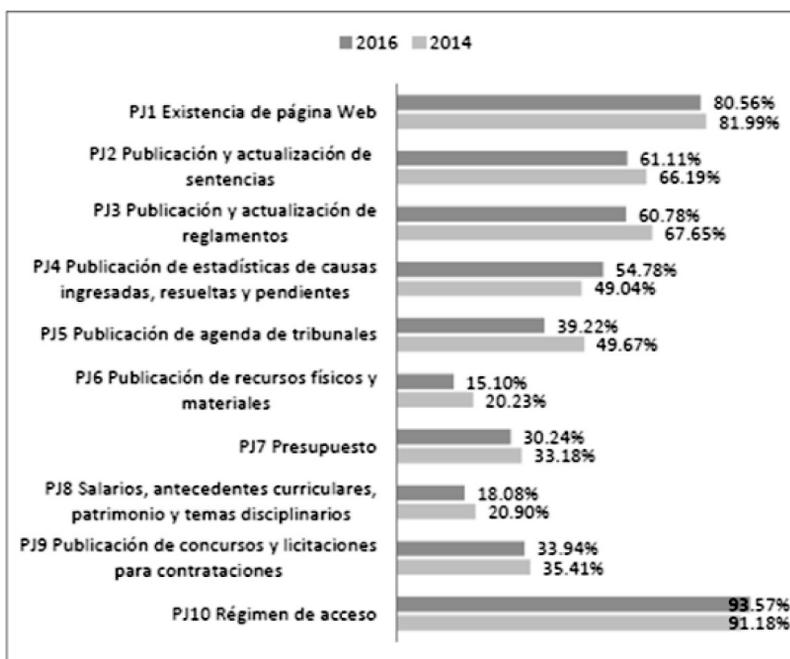
Lo cierto es que, entre nosotros, los resultados relevamos muestran preliminarmente que el sistema de selección encarado por el Consejo de la Magistratura, pese al tiempo que insume,

no termina asegurando la selección del magistrado con mejor desempeño en el examen técnico, ni a los candidatos con una mayor valoración de su experiencia profesional. Tampoco parece orientado a la diversidad, ya que resulta mejorable la participación de candidatos ajenos al sistema judicial y no están previstos mecanismos para su fomento.

Un aspecto complementario es la relación entre el funcionamiento de los sistemas de justicia y la accesibilidad a la información resultante, en particular a la disponibilidad en web de la misma. Al respecto la Décima Versión del Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet elaborado por Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en el año 2017 muestra resultados muy interesantes.

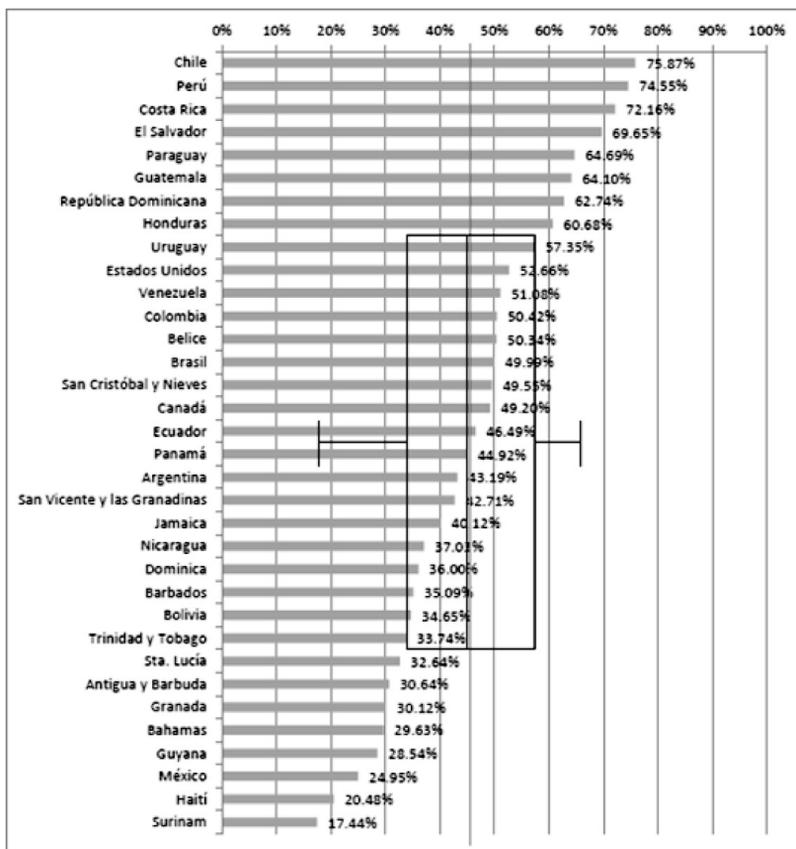
Particularmente en el caso de los Poderes Judiciales fueron consideradas diez categorías que son: PJ1) la existencia de una página web y sus características informacionales básicas; PJ2) La publicación y actualización de las sentencias de las diferentes cortes que componen el Poder Judicial; PJ3) La publicación y actualidad de los reglamentos institucionales; PJ4) La publicación de las estadísticas de funcionamiento de la institución, principalmente de relativa al manejo de la causas, la constancia y actualidad con que esto se desarrolla; PJ5) La publicación de la agenda de los diferentes tribunales; PJ6) La publicación de los recursos con que cuenta la institución, tanto físicos como materiales y humanos; PJ7) La publicación del presupuesto dispuesto y su ejecución del año en curso y anteriores; PJ8) La publicación de información respecto a los funcionarios de diversos rangos, como el salario, currículum, patrimonio y temas disciplinarios; PJ9) La publicación de los concursos y licitaciones que haga la institución; y finalmente, PJ10) El régimen de acceso en la página, que refiere a qué tan público y universal es el acceso a esta y su información.

En el siguiente gráfico vemos estas diez categorías con sus resultados comparativos entre la aplicación actual (azul) y la novena versión del año 2014 (celeste).



Paralelamente, se ha realizado un seguimiento del comportamiento de cada uno de los países a partir de la asignación originaria de puntajes para las categorías a efectos de seguir su evolución.

En el siguiente gráfico podemos ver los puntajes en barras y orden descendiente, en relación al máximo posible de 100%. La línea naranja muestra el promedio. Sobre el gráfico de barras se dibuja el gráfico de cajas y bigotes, que nos enseña en su caja los valores respecto al 25%, 50% y el 75% de los casos. Mientras que en sus “bigotes” se ven los valores mínimo y máximo, mostrando que tan extremo pueden ser estos. La diferencia entre el 25% (primer cuartil), y el 75% (tercer cuartil) es lo que se conoce como rango intercuartílico, mientras que la distancia de la línea mediana respecto de las laterales de la caja nos dice que tan normalmente se distribuyen los datos, donde se esperaría para una distribución normal que la línea del medio estuviese lo más centrada posible.



Más allá de la metodología de estos trabajos internacionales y su permeabilidad a las idiosincrasias, la homogeneidad de estas comparaciones nos permiten observar la situación de nuestro sistema de administración de justicia en la materia, y tomar conciencia de todo el camino que nos resta por recorrer.

IX. Conclusiones preliminares

La reforma judicial forma parte de la agenda política de la mayoría de los países de América Latina. Este fenómeno, que cobra un nuevo impulso en la década de los ochenta, se ha convertido en una necesidad indiscutible.

Los sistemas judiciales varían de un país a otro según el ordenamiento constitucional y contexto político, sobre el contenido sustantivo de las leyes, sobre la capacidad de las instituciones y en la solidez de los cimientos del Estado de Derecho. Pero varios temas comunes emergen en la mayoría de los esfuerzos para reformar los sistemas de administración de justicia: eficiencia, calidad y equidad. Un sistema de justicia efectivo y accesible debe proporcionar justicia e imparcialidad para los litigantes a un costo y velocidad razonables, de manera transparente, receptiva y con la mayor certeza posible.

Las reformas a los sistemas de administración de justicia acontecidas en Latinoamérica han despertado el interés de investigadores, centrando sus estudios en el impacto de dichas reformas en la “independencia” misma del sistema, enfocándose en el análisis del contenido cualitativo formal, o bien en los “productos” o los resultados de su implementación.

Uno de los principales desafíos se refiere a la evaluación del impacto de la reforma en los sistemas jurídicos y judiciales; un reto que es particularmente difícil. El “producto” del sistema legal no es fácil de cuantificar, y es igualmente difícil equilibrar la “eficiencia” contra objetivos cualitativos como “la justicia”.

El análisis comparativo entre países se muestra como una herramienta eficaz para evaluar el éxito y el impacto de los esfuerzos de reforma, para lecciones de destilación y experiencia, y para evaluar enfoques a tales reformas y medición de la efectividad de diversas modalidades para cumplirlas. Pero existe el problema estructural que afecta la casi totalidad de judicaturas de nuestra región, que consiste en la ausencia de información de lo que pasa al interior de los sistemas de administración de justicia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Así la ausencia de información empírica imposibilita cualquier esfuerzo de planificación estratégica y convierte la reforma de la justicia en un catálogo de buenos propósitos sin respaldo analítico de alguna naturaleza. Esto, a la postre, impide la comunicación con los funcionarios de otros poderes especialistas en el tema.

Frente a fenómenos como la globalización y la internacionalización de la economía, las normas jurídicas y el sistema de justicia deben mostrar su capacidad para asimilar y afrontar esas nuevas realidades.

Resulta incuestionable que los diferentes procesos de reforma institucional en curso en la región latinoamericana ya comienzan a resaltar la importancia del vínculo entre el fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia y la promoción de la inversión y el crecimiento en la región.

De este modo se impulsa una incorporación más activa en el diálogo sobre la reforma del sistema de administración de justicia y se introducen las variables del análisis económico a las estrategias de dicha reforma, en procura de mostrar las relaciones existentes y entre el fortalecimiento del Estado de Derecho y la eficiencia en las economías de mercado. Para ello se incentiva un enfoque interdisciplinario a ser aplicado a los temas judiciales que facilite el acceso de quienes desde la sociedad civil y desde el sector privado buscan aproximarse a las nuevas realidades de la justicia en América Latina.

El enclave de esto no debería hallarse en un ritmo disruptivo de reforma, sino en una guía para los constantes procesos evolutivos, trabajando sobre el perfil de los magistrados, dotándolos de las herramientas necesarias para el cumplimiento de funciones que complementan las tradicionales jurídicas, a la par que exista mayor información sobre el desempeño cuantitativo esperable para el cumplimiento de sus funciones, con el claro objetivo de preservar la independencia judicial.

X. Bibliografía consultada

Arancibia, Milton J. (2002). “La selección, formación, promoción y régimen disciplinario de los jueces en Chile”, Conferencia ofrecida en el 3º Congreso de Administración de Justicia, realizado por el Centro de Estudios Judiciários, 5 y 6 de diciembre, auditorio del Conselho da Justiça Federal, Brasília-DF.

- Bailyn, Bernard (1967). *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Baker, John H. (2002). *An Introduction to English Legal History*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford.
- Bellomo, Manlio (1995). *The Common Legal Past of Europe, 1000-1800*, Catholic University of America Press, Washington, DC.
- Bianchi, Alberto B. (1999). *Apunte preliminar para el estudio de la Historia del Derecho Constitucional*, El Derecho, Buenos Aires, Universitas.
- Constitución y Administración (una relación tensa y compleja) (2004) El Derecho, Universitas.
- (1991). La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la Emergencia Económica La Ley, Buenos Aires.
- (1990). “El estado de sitio económico” en *Revista del Colegio de Abogados*, t. 50, Mayo, Buenos Aires.
- (2001/2002) *Un repaso a los últimos veinte años en el derecho constitucional*, EDCO, Buenos Aires.
- (2019) “Un estudio comparativo de los tribunales federales en los Estados Unidos y en la Argentina”, en *La Ley*, 2019-B, publicado el día 22/4/19.
- Blackstone, William (1765-1769). *Commentaries on the Laws of England*, Clarendon Press, Oxford.
- Blair, Harry y Hansen, Gary (1994). *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs*, Program and Operations Assessment Report N° 7,. U.S. Agency for International Development, Washington, D.C..
- Bondy, William (1896). *The Separation of Governmental Powers. In History, in Theory and in the Constitution*, Columbia College, New York.
- Caenegem, Raoul C. van (1997) *The Birth of The Common Law*, 2° Ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Carrillo Flórez, Francisco (2002) *Los retos de la Reforma de la Justicia en América Latina*, recuperado de <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti2.htm>
- Castelar Pinheiro, Armando (Sin año) *Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para el Brasil*

(OEA), Final Report, Tinker Foundation, Instituto de Estudos Economicos, Sociais e Politicos de Sao Paulo. recuperado en <http://www.oas.org/Jurídico/spanish/adjusti3.htm>

- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2005). *La reforma a la justicia civil en Inglaterra y Gales*, Información recopilada por Carolina Villadiego y Carolina Piñeiro, Informes.
- (2017) *10º Versión Índice de Accesibilidad a la Información judicial en Internet* (IACC), Chile.
- Clark, David S. (2011). *Comparative Law in Colonial British America*, American Journal of Comparative Law 59, N° 3, Inglaterra.
- (2005). *Establishing Comparative Law in the United States: The First Fifty Years*, Washington University Global Studies Law Review, Vol. 4, Nueva York.
- Clarke, Bruce M. y Reagan, Robert T. (2002). *Redistricting Litigation An Overview of Legal, Statistical, and Case-Management Issues*, Federal Judicial Center. Nueva York.
- Dakolias, María (1999). *Court Performance around the World: A comparative perspective*, World Bank Technical paper N° 430.
- Davis, William (1997). “La sociedad civil frente a las reformas judiciales”, en *La economía política de la reforma judicial*, Ed. Carrillo, Fernando, Informe del BID, Washington.
- Dicey, Albert V. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Reprint, Originalmente publicado, 8° ed., Mcmillan, London.
- Domingo, Pilar y Sieder, Rachel (2001). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Institute for Latin American Studies, University of London, London.
- Farrand, Max (1911). *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 1, Yale University Press, London.
- (1913). *The Framing of the Constitution of the United States*, Yale University Press, London.
- Friedman, Barry, The Birth of an Academic Obsession: The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part Five, Yale Law Journal, Vol. N° 112, Issue 2 Yale Law Journal Article 1, 2002.
- Gallo, Orlando J. (2017). “ Las funciones políticas y las funciones jurídicas del poder” en *En torno a la crisis de la división de*

- poderes en el constitucionalismo contemporáneo*, El Derecho, T° 161, Buenos Aires.
- Giles, Micheal W., Hettinger, Virginia A. y Peppers, Todd, Picking Federal Judges (2001). *A Note on Policy and Partisan Selection Agenda*, Political Research Quarterly, Vol. 54, No. 3, pág. 623 a 641, Nueva York.
- González Navarro (1987). *Derecho Administrativo Español*, Eunsa, Pamplona.
- Gordon, Scott (1999). *Controlling the state: constitutionalism from ancient Athens to today*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, England.
- Gould, David M. y Gruben, William C. (1996). *The Role of Intellectual Property Rights in Economic Growth*, Journal of Development Economics, Vol. 48, No. 2, march, 1996.
- Guerra, Luis López (1999) *La experiencia española de reforma judicial: el libro blanco de la justicia*, recuperado en <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust18.htm>
- Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John (2005). *The federalist*, Hackett Publishing Company, Inc., Cambridge, Indianapolis, 2005.
- Hammergren, Linn (2002). *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Rule of Law Series, No. 26, Washington D.C., 2002.
- (1999). *Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, en *Reforma Judicial en América Latina: una tarea inconclusa*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.
- Herzog, Tamar (2018). *A short history of European Law*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2018.
- Hobbes, Thomas (1965). *Leviathan*, Reprinted Edition 1651, Clarendon Press, Oxford, London, 1965.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola – La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Inclán, Silvia y Inclán, María (2005). *Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Vol. 12, Núm. 26, México, 2005.

- Judicial Appointments Commission (2017). *Statistics Bulletin, Judicial Selection and Recommendations for Appointment*, Official Statistics, 1 April 2016 to 31 March 2017, Published 1 June 2017.
- (2011). *Statistical digest of judicial appointments of Solicitors in England and Wales from 1998-99 to 2008-09*, Prepared by the Equality and Fair Treatment Team (Judicial
- (2011). *Appointments Commission and Justice Statistics Analytical Services*, Ministry of Justice.
- Lambert, Edouard (2010) *El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en los Estados Unidos: La experiencia americana del control judicial de la constitucionalidad de las leyes*, Ed. Tecnos, traducción y adaptación de Félix de la Fuente, México.
- Langbein, John H., Lettow Lerner, Renée y Smith, Bruce P. (2009). *History of the Common Law. The development of Anglo-American Legal Institutions*, Aspen Publishers, New York.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo T. (1993). *Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*, Ed. Ariel, 1º Ed., Trad. G. Deza Guil, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Linares Quintana, Segundo V. (1987). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, 2da. edición, Plus Ultra, Buenos Aires,.
- Loewenstein, Karl, (1964), *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona.
- Lorizio, Marilene y Gurrieria, Antonia Rosa (2014). *Efficiency of Justice and Economic Systems*, Innovation and Society 2013 Conference, IES, 2013, Procedia Economics and Finance 17, 104-112.
- Lovatón Palacios, David (2018). *Sistema de justicia en el Perú: Para entender la reforma constitucional y el referéndum*, Justicia en las Américas, Blog de la Fundación para el Debido Proceso, octubre 4.
- Mairal, Héctor A. (1984). *Control Judicial de la Administración Pública*, Depalma, 1 ed., Buenos Aires.

- (2000) *Algunas reflexiones sobre la utilización del derecho extranjero en el derecho público argentino*, en AAVV, Estudios sobre derecho administrativo II, EIDA, Buenos Aires, pág. 41 y ss.
 - (2000) *El aporte de la crítica a la evolución del derecho administrativo*, en El Derecho, Universitas, Buenos Aires, Volumen 180, págs. 849 a 857.
 - (2000) *Estados Unidos, hoy*, en *Anales de la academia nacional de ciencias morales y políticas* (Buenos Aires), Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Volumen: XLIII-I, págs. 25 a 54.
 - (2000) *Renacimiento del derecho administrativo comparado*, en Pozo Gowland, Héctor, dir. [et al.], Procedimiento administrativo, Buenos Aires, La Ley, 2012, Volumen II, 1a ed., págs. 949 a 957.
 - (2005) *La degradación del derecho público argentino*, en El Derecho Administrativo de la emergencia, Miljiker, María Eva; Scheibler, Guillermo; y ot. coord., Fundación de Derecho Administrativo, 1a ed., Buenos Aires..
- Maitland, Frederic W. (1909). *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, England.
- (1901) *English Law and the Renaissance* (The Rede Lecture for 1901), Cambridge, Cambridge University Press.
- Mansfield, Edwin (1994). *Intellectual property protection, foreign direct investment, and technology transfer*, International Finance Corporation discussion paper, no. IFD 19*IFC working paper series, The World Bank, Washington, D.C..
- McIlwain, Charles H. (1947). *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Messik, Richard E. (1999). *Judicial Reform and Economic Development. A Survey of the Issues*, en The World Bank Observer, N° 14, págs. 117 a 136, Washington, DC.
- Naím, Moisés (1994). *Latin America: The Second Stage of Reform*, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 4, págs. 32 a 48, October.
- Nieto, Alejandro (2010). *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, 1° ed., Trotta.
- (2005) *El desgobierno judicial*, 3ª ed., Trotta.

- Oliver, Lisi (2002). *The beginnings of the English Law*, University of Toronto Press, Toronto.
- Palazzo, Eugenio L. (2003). *Breves cronologías del constitucionalismo y del federalismo: tiempos paralelos*, en *El Derecho Constitucional*, Buenos Aires, *El Derecho*, Volumen, págs. 534 a 553.
- Pinello, Daniel R. (1999) *Linking Party to Judicial Ideology in American Courts: A Meta-Analysis*, *The Justice System Journal*, Vol. 20, N° 3, págs. 219 a 254, January.
- Plucknett, Theodore F.T (2010). *A Concise History of the Common Law*, 5th ed., Little, Brown and Co., Boston, 1956. Versión consultada: ed. Liberty Fund Inc., Indianapolis.
- Polibio, Historias, Trad. M. Balasch Recort (2000) *Obras completas*, Biblioteca Clásica Gredos, Ed. Gredos, Madrid, España.
- Pocock, John G.A. (1957). *The Ancient Constitution and the Feudal Law: English Historical Thought in the Seventeenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pollock, Frederick, and Maitland, Frederic W. (1898). *The History of English Law before the Time of Edward I*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, reprinted in 1911, 1923 and 1952.
- Popkin, Margaret (2004). Fortalecer la independencia judicial, en *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*, ed. Luis Pásara, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México y Instituto de Defensa Legal, Perú.
- Pritchett, C. Herman (2014). *The Roosevelt Court, A study in judicial politics and values, 1937-1947*, Classics of Law & Society, Quid Pro, LLC.
- Rachlinski, Jeffrey J. and Wistrich, Andrew J. (2017). *Judging the Judiciary by the Numbers: Empirical Research on Judges*, 13 Annual, Review of Law and Social Science, Cornell Law Faculty Publications.
- Ross, Alf (1963). *Sobre el derecho y la justicia*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Rowat, Malcolm (1997). *Reforma judicial en América Latina y el Caribe: procedimientos de la Conferencia del Banco Mundial: extractos*, Editado por Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, y María Dakolias, World Bank Technical Paper N° 280s, Abril.

- Ruger, Theodore W. (2004). *The judicial appointment power of the chief justice*, Faculty Scholarship at Penn Law, 7 U. Pa. J. Const. L. 341.
- Ryterman, Randi, Hendley, Kathyn, Ickes, Barry y Murrell, Peter (1996) *The Reach of Law into the Enterprise in Transition*, Informe Banco Mundial, mayo-junio.
- Santamaria Pastor, Juan A. (2001) *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. I, 2ª edición, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- Scully, Gerald W. (1988). *The institutional framework and economic development*, Journal of Political Economy Vol. 96, N° 3, págs. 652 a 662, The University of Chicago Press.
- Sherwood, Robert M., Shepherd, Geoffrey y de Souza, Celso Marcos (1994). *Judicial Systems and Economic Performance*, The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 34, summer.
- Stewart, Dugald (1795). "Account of the Life and Writings of Adam Smith", en *Essays on Philosophical Subjects*, Printed for T. Cadell, jun. and W. Davies, London,. En repositorio de New York Public Library.
- Stidham, Ronald, Carp, Robert A. y Rowland, C. K. (1984). "Patterns of Presidential Influence on the Federal District Courts: An Analysis of the Appointment Process", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 4, Campaign '84: The Contest for National Leadership (Part Four).
- Tawil, Guido Santiago (1993). *Administración y justicia: alcance del control judicial de la actividad administrativa*, Depalma, 1a ed., Buenos Aires.
- Trubek, David M. (1972). *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Paper 4001, Faculty Scholarship Series, Yale Law School, Yale Law School Legal Scholarship Repository.
- Voigt, Stefan (1999). *Explaining constitutional change: a positive economics approach*, Edward Elgar Publishing Inc., Massachusetts.
- Voigt, Stefan y Bjørnskov, Christian (2015). *The Determinants of Emergency Constitutions*, University of Hamburg and CESifo, Munich, November.

- Voigt, Stefan y Gutmann, Jerg (2018). *Is Judicial Independence Good for Business?*, Institute of Law & Economics, Johnsallee 35, Hamburg, Germany,.
- Wheeler, Russell (1988). *Empirical research and the politics of judicial administration: creating the federal judicial center*, 51 *Law and Contemporary Problems* 31-53, Summer.
- (2003). *A New Judge's Introduction to Federal Judicial Administration*, Federal Judicial Center.
- Williamson, Oliver E. (1995). *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, en Michael Bruno and Boris Pleskovic eds., Washington D.C.