

## FORMACIÓN DE MAGISTRADOS EN BRASIL: UN MODELO EDUCATIVO INSTITUCIONAL EN CONSTRUCCIÓN TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1988\*

GRAÇA MARIA BORGES DE FREITAS\*\*

### Resumen

Los sistemas de selección y formación de magistrados poseen peculiaridades vinculadas a la tradición jurídica adoptada por cada país, sin embargo, más que relación con el sistema jurídico adoptado por el país, estos criterios de selección y formación hacen referencia al sitio y al rol que tiene el Poder Judicial en la organización del Estado, y en tal sentido, lo que de ninguna manera podrá quedar de lado es que la valoración del rol constitucional del juez y el fortalecimiento de los principios del Estado democrático de derecho deben atravesar toda la formación del magistrado, en orden a que los principios fundadores del orden jurídico nacional sean reafirmados por el juez cada vez que aplique el derecho a un caso concreto.

**Palabras clave:** Selección de magistrados - Formación de magistrados - Escuelas de la Magistratura - Oposiciones públicas en el modelo brasileño.

### Abstract

The systems for the selection and formation of judges possess certain particularities related to the legal tradition adopted by each country; however, more than their relation with legal system adopted by each country, these selection and formation criteria refer to the place and role of the Judiciary in the organization of the State and in this regard, something that can, under no circumstances, be left aside is that the valuation of the constitutional role of the judge and the strengthening of the principles of a democratic State must be included in the formation of every judge so that the founding principles of the national legal order can be reasserted by the judge every time he applies the law to a specific case.

**Key Words:** Selection of Judges - Training of Judges - Judgeship Schools - Public Objections in the Brazilian Model.

\* Artículo originalmente publicado en la Revista de la ENM, Año II, N. 4, octubre/2007 (Número especial en homenaje a Sálvio de Figueiredo Teixerira), aquí revisado y ampliado. Parte de las reflexiones aquí presentadas han sido objeto de la disertación de Master de la autora: "A Formação Do Juiz: Papel, limites e desafios das Escolas de Magistratura na sociedade brasileira contemporânea". Traducido por Dalton Riccy Torres. Miembro del equipo de funcionarios de la Escuela Judicial del TRT de la 3ª Región.

\*\*Juez del Trabajo del Tribunal Regional del Trabajo de la 3ª Región, Miembro del Consejo Consultivo de la Escuela Judicial del TRT de la 3ª Región.

#### Sumario

1. Importancia del tema. 2. Modelos de selección y formación de magistrados. 3. La legitimación de las escuelas de gobierno y de las escuelas de magistratura en el escenario jurídico nacional a partir de 1988. 4. Peculiaridades del sistema de formación de magistrados en Brasil. Funciones de las escuelas. Propuestas acerca de su rol institucional.

### 1. IMPORTANCIA DEL TEMA

Por diversos factores y bajo distintas perspectivas, el tema de la formación de magistrados ha sido señalado como uno de los asuntos prioritarios a afrontarse para responder a los desafíos impuestos al Poder Judicial en la sociedad contemporánea.

Uno de los motivos del interés por el tema es el aumento de la litigiosidad y de la complejidad de las demandas ocurridas a partir de los años de 1980, resultantes de cambios sociales, políticos y económicos que han transformado las estructuras del Estado y de la sociedad y desplazado hacia el Poder Judicial<sup>1</sup> conflictos que antes se resolvían en otros espacios públicos o privados.

Para intentar hacer la regulación de esa complejidad el derecho también ha cambiado, sea por las dificultades de formulación de consensos en una sociedad más plural, haciendo que el Poder Legislativo transfiera para el Judicial algunas decisiones sobre el contenido del derecho a ser aplicado, sea por la necesidad de edición de normas más abiertas y principiológicas que puedan adecuarse a la pluralidad de los casos concretos, sea, aun, por el exceso de normas jurídicas, muchas veces conteniendo dispositivos contradictorios entre sí, que necesitan ser analizados, ponderados y aplicados al caso concreto.

La consecuencia de esos factores ha sido, también, la modificación o la ampliación del rol del Juez en la construcción y aplicación del derecho<sup>2</sup>.

Los cambios del Estado y de la sociedad han generado, aun, nuevos conflictos jurídicos, de entre los cuales están aquellos resultantes de problemas relativos a la efectividad de los derechos sociales, precarizados por la desreglamentación neoliberal, o incumplidos por el Estado.

<sup>1</sup> En este sentido, señalamos, de entre otros, los estudios respecto a la judicialización de la política y de las relaciones sociales en Brasil (VIANNA *et al.*, 1999) y judicialización de las relaciones familiares (SIFUENTES, 2004). Véase también Araújo (2004).

<sup>2</sup> Lo que explica, en parte, la presión por la institución de las sùmulas vinculantes en Brasil.

Ha cambiado el perfil de los litigantes, siendo unos más poderosos económicamente, a ejemplo de las empresas originadas de los procesos de privatización de la economía, o las grandes corporaciones internacionales, en muchos casos responsables por la colonización<sup>3</sup> del Poder Judicial, sea por la violación sistemática del orden jurídico, sea por la discusión de temas de interés económico, ampliando el padrón de litigación habitual, que no puede ser resuelto satisfactoriamente por medio de acciones individuales.

La centralidad ocupada por el Poder Judicial ha derivado, también, de un mayor protagonismo de nuevos movimientos sociales<sup>4</sup> y, en Brasil, de la ampliación de los derechos inscritos en la Constitución de 1988<sup>5</sup>, generando expectativas en cuanto a las posibilidades de que este Poder garantice la realización de derechos previstos en las leyes y en la Constitución.

La transnacionalización de la economía y el interés del capital en la estabilidad de las instituciones del Estado, en la homogeneidad del derecho en materias de interés económico y en la previsibilidad de las decisiones judiciales, han hecho que la reforma del Poder Judicial y, en su hilo, la creación de Escuelas Judiciales, pasara a ser una bandera también de los defensores de la economía de mercado, en los términos de las reglas del llamado "segundo consenso de Washington"<sup>6</sup>, cuestión que aparece en las propuestas del Banco Mundial para la reforma del Poder Judicial en Latinoamérica y en Caribe (Candeas, 2003) y que debe ser objeto de atención a la luz del énfasis dado a los valores de la "previsibilidad de las decisiones" y del "cumplimiento de los contratos" por las instituciones internacionales que difunden los parámetros de la agenda económica global.

<sup>3</sup> Expresión de Boaventura Sousa Santos que significa el uso abusivo de la estructura del Poder Judicial por el mercado. Lo que puede ocurrir, también, cuando el propio Estado es el litigante habitual.

<sup>4</sup> Santos (2000b) y Faria (1991) señalan que, al lado del Estado, estos nuevos movimientos sociales se han convertido en una nueva esfera pública en el paradigma del Estado Democrático de Derecho, que señala hacia la sustitución de un modelo de democracia representativa por una democracia participativa. Tales movimientos adoptan una perspectiva de acción distinta a aquella de los antiguos movimientos sociales (especialmente, de los sindicatos y partidos políticos), puesto que sus pugnas son sectoriales, de entre las que podemos citar: el acceso a la vivienda y a la tierra, la preservación del medio ambiente, la lucha en contra de la discriminación respecto al sexo, color u orientación sexual.

<sup>5</sup> Además de la positivación de muchos derechos individuales, políticos y sociales, la Constitución amplió la estructura del Poder Judicial y del Ministerio Público (N.L.: en algunos países el MP se llama: Fiscalía o Ministerio Fiscal) y revalorizó el rol de la Abogacía y Defensoría Pública (N.L.: en algunos países también conocida como: Colegio de Abogados). La creación de Juzgados Especiales Civiles también representó un importante factor de ampliación del acceso a la justicia por la población más pobre en causas de pequeño valor.

<sup>6</sup> El nuevo consenso formado a partir de finales de los años de 1990 predica que la eficacia del modelo económico propuesto depende de un Estado fuerte y con instituciones sólidas y eficaces, actuando en "asociación" con el mercado. El Poder Judicial está considerado como fundamental en este proceso, puesto que es quien va a juzgar la aplicabilidad de los contratos y de las nuevas leyes de ajuste de la economía, de modo que su estabilidad y su previsibilidad suponen la mayor posibilidad para que el inversor estime el riesgo de "traer recursos" al país. En este sentido, véase Candeas (2003).

A propósito de esa cuestión, la crisis que asoló el mundo pone en duda los paradigmas de la economía neoliberal al apuntar la necesidad de regulación de la economía por el Estado, más allá de poner en evidencia la importancia de la asunción, por el Estado, de algunos servicios esenciales a la protección del ciudadano, como la salud, educación y previdencia social. Ese es un buen ejemplo para la reflexión acerca de la importancia de un Poder Judicial que sea permeable a la pluralidad de voces de la sociedad y de los intereses en conflicto, así como de una formación de los magistrados que sea crítica, pluralista y atenta a la intersubjetividad y al diálogo.

Al corriente de ello, expertos en Sociología del Derecho y en Sociología de las Profesiones se han referido también a la importancia del tema.

En este contexto, Santos (2000a, p. 37) llama la atención para los riesgos de la falta de preparación de la magistratura en la sociedad actual<sup>7</sup> y pone de relieve (2000b, p.181) la importancia de los sistemas de formación y reclutamiento de magistrados y la necesidad, hoy día, de una magistratura "*culturalmente ilustrada*", es decir, con un cierto "*distanciamiento crítico*" y "*prudente vigilancia personal en el ejercicio de sus funciones*", destacando, respecto a la formación de magistrados: [...] la necesidad urgente de dotarlos de conocimientos culturales, sociológicos y económicos que les aclare sobre sus propias opciones personales y sobre el significado político del cuerpo profesional al que pertenecen, con vistas a posibilitarles un cierto alejamiento crítico y una actitud de prudente vigilancia personal en el ejercicio de sus funciones en una sociedad cada vez más compleja y dinámica. (2000b, p.174).

Así que, en el momento en el que se crearan las Escuelas Nacionales de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados en Brasil (ENFAM y ENAMAT), el tema de la formación de magistrados tenía muchos retos que afrontar.

Tales retos persisten en el momento actual de su consolidación, entre los cuales está el de definir, con claridad, su rol político-institucional y de legitimar su actuación, especialmente delante de la creación de otras instancias administrativas como el Consejo Nacional de Justicia y el Consejo Superior

<sup>7</sup> Según Santos, Como interpreta mal la realidad, el magistrado queda como presa fácil de ideas dominantes, porque no tiene ideas propias sobre ello. Además, de acuerdo con la cultura dominante, no las tiene que tener, lo que sí tiene es que aplicar la ley. Obviamente que, no teniendo ideas propias, tiene que tener algunas ideas, aunque piense que no las tiene. Son ideas dominantes que, en Portugal, son las ideas de una clase política muy pequeña, de formadores de opinión, también muy pequeña, y de una gran concentración de los medios de comunicación social. De ahí que se cree un sentido común muy restringido en el que se analiza la realidad.

de la Justicia del Trabajo, cuyas esferas de atribución todavía están siendo modeladas, padeciendo, algunas veces, de sobreposición de funciones regulatorias, y otras veces, del olvido del rol constitucional específico de las Escuelas Nacionales, que es el de regular los temas afectos a la formación judicial, lo que denota la existencia de una disputa de espacio en la esfera de regulación del tema, cuestión sobre la cual haremos algunas consideraciones más adelante.

## 2. MODELOS DE SELECCIÓN Y FORMACIÓN DE MAGISTRADOS

Los sistemas de selección y formación de magistrados no son estáticos históricamente y poseen peculiaridades locales vinculadas a la tradición jurídica adoptada por el país y a la formación histórica de la organización del Estado y, como advierte Sagués (1998:7), “[...] *no constituyen instancias neutras o políticamente esterilizadas*”.

Sobre esta cuestión Fix-Fierro (1998: 9-10) afirma que: [...] *la definición de la adecuada preparación y selección de los juzgadores no está exenta de aspectos institucionales y políticos que inciden de manera clara y definitiva en la concepción de lo que es y debe ser una escuela judicial. No aceptar esta incidencia sólo puede tener por resultado, en el mejor de los casos, una institución de enseñanza jurídica más, y no el semillero de los funcionarios que tendrán a su cargo una de las funciones centrales y más delicadas del Estado de derecho [...]*<sup>8</sup>.

Los principales tipos de selección todavía hoy existentes son: la elección popular, el libre nombramiento por el Ejecutivo, el libre nombramiento por el Poder Judicial, el nombramiento por el Ejecutivo condicionado a la propuesta de otros poderes, el nombramiento por el Ejecutivo condicionado a la aprobación por el Legislativo y las oposiciones públicas (Bandeira; 2002, p. 3; y Teixeira; 1999, p. 19).

Los modelos de formación, a su vez, también se diferencian entre los varios países. Pueden realizarse solamente en universidades; por el Estado, tras la conclusión de la licenciatura universitaria y antes del ingreso en la carrera judicial (el caso de Alemania); por un órgano del Poder Judicial o Ministerio de la Justicia, tras examen de selección para ingreso en la carrera judicial, en Escuelas Judiciales o no.

<sup>8</sup> Hector Fix Fierro es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México en las áreas de la Sociología del Derecho y Sociología de las profesiones jurídicas, e responsable por la organización y presentación del número 5 de los Cuadernos para la reforma de la justicia (FIX-FIERRO, 1998).

En la literatura europea<sup>9</sup>, al tratarse de los modos de selección y formación de magistrados, se suele señalar la existencia de dos grandes modelos: el "burocrático" y el "profesional", que serían los modelos adoptados, respectivamente, por los países de la tradición romanista (o del *civil law*) y por aquellos de la tradición del *common law*.

Las principales características de los modelos señalados es que, a través del modelo llamado "burocrático", el juez se inserta en un cuerpo "funcionario", con perfil generalista, en la mayoría de las veces, todavía joven, pasando a hacer parte de una carrera judicial a ejercerse por muchos años y en la que ocupará distintos cargos hasta ascender a los niveles superiores de la misma carrera.

En este sistema, la selección, generalmente, se hace por oposiciones y no se exige del candidato notorio saber jurídico o gran experiencia de práctica forense. La formación se realiza, tras las oposiciones, en una Escuela Judicial o en otro órgano incumbido de esta función.

Tal sistema tiene la ventaja de eliminar la influencia política de los nombramientos y de crear mecanismo para suplir unos eventuales déficits de formación y experiencia de los jóvenes licenciados en Derecho, siendo también ventajoso en lo que atañe a la oferta de una formación específica para el desempeño de la función jurisdiccional.

En las magistraturas denominadas "profesionales", por su parte, los magistrados, normalmente, se indican para asumir un puesto específico de la carrera, a través de elecciones o de designación política del Poder Ejecutivo, del Legislativo o de ambos.

En general, deben indicarse entre juristas poseedores de notorio saber, reconocidos por medio de su actuación en litis forenses, como es el caso de Inglaterra; o bien, por el destaque como juristas en universidades, hipótesis más bien común en los Estados Unidos.

En este caso, por tratarse de personas supuestamente ya preparadas para el ejercicio del cargo, no se realiza la formación inicial en Escuelas Judiciales, aunque puede haber sistemas de formación permanente, como pasa, pongámos por caso, en los Estados Unidos y Canadá.

En Brasil, la realización de la selección por medio de oposiciones públicas acerca el modelo brasileño a los sistemas denominados "burocráticos". Sin

<sup>9</sup> En este sentido, véase, de entre otros, a Guarnieri (2001), a Pederzoli (2001a; 2001b), a Oberto (2003) y a Jiménez Asensio (2001).

embargo, se considera que, más que relación con el sistema jurídico adoptado por el país, los criterios de selección y formación de magistrados hacen referencia al sitio y al rol que tiene el Poder Judicial en la organización del Estado.

El ordenamiento jurídico brasileño posee institutos específicos que lo diferencian de la mayoría de los ordenamientos europeos y latinoamericanos, de manera que hará falta analizar el rol de las Escuelas Judiciales en Brasil en función de su modelo constitucional de magistratura para evitarse la importación inadecuada de institutos relacionados a la formación de sus miembros, como analizaremos a continuación.

### **3. LA LEGITIMACIÓN DE LAS ESCUELAS DE GOBIERNO Y DE LAS ESCUELAS DE MAGISTRATURA EN EL ESCENARIO JURÍDICO NACIONAL A PARTIR DE 1988**

El reconocimiento de las Escuelas de Gobierno por la Enmienda Constitucional n. 19/98 y la introducción de las Escuelas Nacionales de Magistratura en el marco de los Tribunales Superiores, en Brasil, representan un acercamiento de nuestro modelo de perfeccionamiento de carreras públicas al modelo francés, en lo que atañe a la existencia de un sistema propio de formación pública en servicio.

Ello no es novedoso en Brasil, puesto que ya se aplicaba a las carreras diplomáticas, por medio del Instituto Rio Branco, desde el 1945, y a otras carreras federales vinculadas al Poder Ejecutivo, por medio de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y de la Escuela de Administración de la Hacienda Pública (ESAF), de entre otras instituciones semejantes de ámbito nacional o regional.

La novedad introducida en nuestra Constitución se atañe, por un lado, al reconocimiento de esas Escuelas de Gobierno y al estímulo a su creación en el marco de la Administración Pública, a tenor de la nueva redacción del apartado 3º del artículo 39 del capítulo que rige el régimen jurídico de los servidores públicos civiles, y, por otro, a la admisión de este modelo de Escuelas en el seno del Poder Judicial (artículos 111-A, apartado 2º, n. I y 105, apartado único, n. I), cuya formación de sus miembros, hasta antes de 1988, no estaba regulada por norma de ámbito federal, a salvo de dispositivos dispersos de la Ley Complementaria n. 35/79 (Loman - Ley Orgánica de la Magistratura Nacional), de entre los que permite el alejamiento del magistrado para cursos, sin perjuicio de sus sueldos (Art. 73, I).

La ausencia de referencia a Escuelas de Magistratura en las normas constitucionales que regían la selección y formación de magistrados en Brasil hacía que nuestro sistema de formación judicial fuera más similar al modelo "estadounidense", mencionado, normalmente, como contrapunto al modelo "francés" de formación de agentes públicos, cuya característica es la de hacerse "[...] en el mismo espacio de formación técnica y profesional del sector privado [...]" (Ribeiro, 2003, p. 131)<sup>10</sup> a salvo de iniciativas espontáneas de algunos tribunales regionales o de los estados miembros, que han pasado a facilitar formación inicial y permanente a sus magistrados, por medio de Escuelas Judiciales creadas en su marco<sup>11</sup>.

Al exponer, en líneas generales, las características de los sistemas de formación de las carreras públicas, tomando como referencia genérica el sistema "francés" y el "estadounidense", Ribeiro (2003, p. 131-132) expone, de la siguiente manera, las críticas que se hacen a los dos sistemas y las ventajas de un sistema público específico de formación:

Los críticos del sistema francés entienden que una formación específica alejaría a los servidores públicos de la sociedad, induciendo la administración a adoptar conceptos herméticos, convirtiéndola en una "torre de marfil", de acceso restringido a algunos tecnócratas. Esta crítica, vinculada a la defensa de valores democráticos, también se preocupa por la eficiencia, puesto que sería mejor para la administración pública compartir de los conocimientos técnicos y científicos producidos por el conjunto de la sociedad, lo cual colaboraría para combatir lo que se considera notoria ineficiencia de los medios gerenciales públicos.

Los defensores del modelo de formación específica de los servidores civiles dicen, como contra argumento, que la actividad de la administración pública posee características específicas. Para esta corriente, dados los poderes reconocidos a los órganos del Estado, aun cuando estos ejercen actividades, en principio, iguales que las ejercidas por particulares, los efectos producidos son totalmente diferentes. A causa de ello, más que tratar de sustituir la formación

<sup>10</sup> Excepción hecha a las carreras militares cuya formación, en los dos sistemas, se dan en Academias o Escuelas específicas.

<sup>11</sup> Se pone por caso, la Escuela Judicial Desembargador Edésio Fernandes, creada por el Tribunal de Justicia de Minas Gerais, en 1975, y la Escuela Judicial del TRT de la 3ª Región, creada en septiembre de 1988, pioneras en sendos segmentos. Hubo, por otro lado, antes de ello, la creación de Escuelas en el marco de asociaciones de magistrados, como les pasó a la Asociación de Jueces de Rio Grande do Sul (AJURIS) y a la Asociación de Magistrados Brasileños (AMB), cuyos ejemplos fueron seguidos por muchas asociaciones de magistrados. Tales escuelas, a veces, actúan en asociación con las Escuelas institucionales o las sustituyen, en el caso de los Tribunales que no las poseen.

técnica y científica producida por la sociedad, esto significa complementarla, a fuerza de las características específicas de la administración pública, lo cual justifica la necesidad de las Escuelas de Administración Pública o, aun más, de las Escuelas de Gobierno.

Las Escuelas de Magistratura previstas en la Constitución hacen parte, por lo tanto, de la opción del poder público brasileño de instituir sistemas específicos de formación para las carreras públicas, especialmente para las carreras de Estado. Estas Escuelas, sin embargo, no son el único espacio reconocido de formación del magistrado, prevaleciendo, en nuestro sistema, la valoración concurrente de la formación recabada en el sistema regular de enseñanza, mediante la posibilidad de reconocimiento de cursos realizados en otras instituciones y de alejamientos remunerados para estudio, asuntos cuya reglamentación es objeto de análisis por las Escuelas Nacionales y por el Consejo Nacional de Justicia<sup>12</sup>.

La opción de crearse escuelas institucionales reconocidas constitucionalmente no podrá, por lo tanto, recibirse como transposición de un cierto modelo de magistratura para Brasil. Las Escuelas Judiciales tienen que estar pensadas en nuestro país como *locus* creado para perfeccionar el modelo de Magistratura Democrática de Derecho vigente en el país, según la clasificación de Zaffaroni (1993)<sup>13</sup> aliada a una magistratura concebida constitucionalmente como un poder político-institucional (Sagüés, 1998)<sup>14</sup>, lo cual es un reto de los más instigadores para el Poder Judicial brasileño hoy día y una oportunidad que se abre a este Poder de crear, en su interior, un espacio permanente y crítico de reflexión y perfeccionamiento.

<sup>12</sup> La ENFAM (Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados) estableció criterios para reconocimiento de los cursos de perfeccionamiento impartidos por las escuelas provinciales o regionales de la Justicia común federal y de los estados por medio de las Resoluciones 02/2007 y 02/2008.

<sup>13</sup> En ese modelo de magistratura, según Zaffaroni, además garantizarse la selección de los jueces por criterio técnico-jurídico, mediante oposiciones públicas, se cumplen los requisitos de la independencia interna y externa, por medio del traspaso del gobierno del Poder Judicial a un órgano distinto del Ejecutivo y del Supremo Tribunal, integrado por una mayoría de jueces y una minoría de juristas independientes, designados por representación popular. En Brasil, en virtud de la independencia del Poder Judicial respecto de los demás poderes, de la selección de magistrados por oposiciones públicas, de la autonomía administrativa de los tribunales y de la institución de un órgano de autogobierno, consideramos que el Poder Judicial ha superado el modelo de magistratura técnico-burocrática referido por Zaffaroni.

<sup>14</sup> Tal característica resulta de la posibilidad que tiene este Poder de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de hacer efectivas las garantías de los ciudadanos delante de abusos de los Poderes del Estado. Por lo tanto, de neutralizar o controlar, en alguna medida, los actos oriundos del Legislativo, del Ejecutivo y del propio Poder Judicial. Este modelo de Poder Judicial deriva del constitucionalismo estadounidense y, como resalta Sagüés (1998), tuvo este entendimiento consagrado a partir del célebre caso "Marbury X Madison".

#### 4. PECULIARIDADES DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE MAGISTRADOS EN BRASIL. FUNCIONES DE LAS ESCUELAS. PROPUESTAS ACERCA DE SU ROL INSTITUCIONAL

Pensar la formación de magistrados en Brasil supone reconocer que la magistratura brasileña tiene algunas peculiaridades que conllevan retos específicos para la organización de su formación, de entre esas, citamos:

- Organización judicial compleja con distintas ramas, dotadas de competencias distintas y organizadas en carreras específicas;
- Organización federativa del país y su gran extensión territorial, con significativas diferencias regionales;
- Existencia de tribunales de los estados miembros y tribunales regionales, administrativamente autónomos, responsables por la selección de sus magistrados;
- Coexistencia de Escuelas Nacionales y Escuelas Regionales para las distintas ramas de las carreras y de dos sistemas reconocidos de perfeccionamiento para la carrera: el institucional (Escuelas Judiciales) y el regular de enseñanza (Universidades), que necesitan considerarse en un proyecto nacional de formación;
- Selección de los magistrados para ingreso en el nivel inicial de la carrera basada en el criterio exclusivo de oposiciones públicas de pruebas y de títulos, con formación inicial, en regla, no selectiva;
- Existencia de un periodo en cuyo transcurso el magistrado tendrá su confirmación como vitalicio y así confirmado en el cargo;
- Frecuencia y aprovechamiento en cursos de perfeccionamiento, no obligatorios, en regla, pero previstos como requisitos para promoción por mérito en la carrera;
- Sistema de control de constitucionalidad difuso que hace de cada juez brasileño un juez constitucional.

En razón de las peculiaridades del sistema nacional de selección de magistrados, considero que la función constitucional de las Escuelas de Magistratura es aquella de formación de los miembros de la carrera o de aquellos que se encuentren en proceso de selección, en caso de que haya institución de cursos de preparación oficiales<sup>15</sup>, previstos como una etapa del proceso selectivo.

<sup>15</sup> Esta cuestión ha sido objeto de resolución de ENFAM (Resolución 01/07, del 17.09.07). Por las repercusiones posibles en la carrera de los candidatos ya ocupantes de cargos o empleos públicos o privados (posibilidad de acumulación de sueldos, retorno al cargo o empleo de origen en caso de suspenso en el proceso selectivo, etc.), considero que el tema sería más adecuadamente tratado si regulado a través de ley complementaria.

Respecto a la inserción de curso preparatorio como etapa selectiva, sin embargo, ha sido la opción elegida por la ENFAM, considero que tal exigencia hecha por medio de resolución administrativa viola el principio de la legalidad por falta de previsión en la constitución y en la ley complementaria que regula la materia. Además, delante de las especificidades del sistema brasileño, especialmente por el sistema de vitalicididad vigente, pienso que es más adecuada la opción adoptada por la ENAMAT, de integrar la formación inicial al periodo probatorio correspondiente a los dos primeros años de carrera, lo que también parece ser la opción constitucional.

En lo que atañe a la tarea de realizar cursos preparatorios para la oposición de ingreso en la carrera, sin embargo, no hay consenso al respecto entre las Escuelas Judiciales<sup>16</sup>. Considero que la preparación de candidatos a las oposiciones solamente debe ser objeto de ocupación de las Escuelas Judiciales si hay una finalidad pública en esta tarea. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con el ofrecimiento de cursos o becas de estudio como política afirmativa para corrección de desigualdades sociales o económicas en el acceso a la carrera<sup>17</sup>, bajo pena de creación de un filtro indirecto y elitista para el acceso a la magistratura, sin respeto al principio de la isonomía previsto en la Constitución.

Cabe subrayar que, en este tema, la situación brasileña es distinta a aquella de muchos países latinoamericanos, como la Argentina y Uruguay, en los que no existen las oposiciones públicas como mecanismo de acceso a la carrera judicial, donde la realización de los cursos de preparación a la magistratura, en las Escuelas Judiciales, funciona como prerrequisito de calificación del letrado para ocupar un puesto de Juez.

En términos de la Constitución de la República Federativa de Brasil, cabrá a las Escuelas Nacionales de la Magistratura (art. 111-A, apartado 2º, I, y art. 105, apartado único, I, de la Constitución) reglamentar los cursos oficiales para el ingreso y promoción en la carrera.

La ENAMAT -Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados del Trabajo- ya realiza directamente parte de la tarea formadora de los nuevos miembros de la carrera (formación nacional mínima común),

<sup>16</sup> Ver a tal respecto el artículo del magistrado laboral Roberto da Silva Fragale Filho (FRAGALE, 2008) que diferencia la idea de una escuela "para jueces" de una escuela "de jueces".

<sup>17</sup> Por su parte, mencionamos la relevante experiencia brasileña del Instituto Rio Branco en la concesión de becas de estudio para candidatos afrodescendientes o de la Escuela Nacional de Magistratura francesa en el reciente ofrecimiento de curso preparatorio gratuito y con la concesión de becas de mantenimiento para 15 candidatos necesitados que pretendan el acceso a aquella Escuela.

aparte de ser el órgano que reglamentará el sistema nacional de formación y perfeccionamiento de magistrados del trabajo, actualmente ya en fase de consolidación, cuya reglamentación de los mínimos obligatorios ha sido hecha por medio de la Resolución 01/2008.

La ENFAM -Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados-, a su vez, tiene la tarea de reglamentar el sistema de formación de toda la magistratura federal y de los estados, cuya diversidad y amplitud traen hacia esta Escuela un reto aun mayor.

Para que las Escuelas Nacionales y Regionales puedan realizar una tarea de motor del cambio y del perfeccionamiento institucional del Poder Judicial, necesitan funcionar con una autonomía didáctica y administrativa y de modo flojamente articulado, horizontal y verticalmente, evitándose el establecimiento de jerarquías rígidas y la centralización excesiva en nivel nacional que impida el florecimiento de nuevas ideas y la construcción de alternativas más adecuadas a las necesidades regionales.

Por otro lado, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación de Magistrados del Trabajo (formado por la ENAMAT y cada una de las veinticuatro Escuelas Regionales) es factor fundamental para garantizar la preservación y el fortalecimiento del rol institucional de las Escuelas Regionales, así como para difundir las buenas prácticas desarrolladas en las diversas regiones.

Por tratarse de una Escuela de cuño institucional y destinada a la formación de miembros de una carrera de Estado, los parámetros que orientarán la actuación de las Escuelas Judiciales deben buscarse en la Constitución brasileña.

La valoración del rol constitucional del juez y el fortalecimiento de los principios del Estado Democrático de Derecho deben atravesar toda la formación del magistrado, en orden a que los principios fundadores del orden jurídico nacional sean reafirmados por el juez cada vez que aplique el derecho a un caso concreto.

El conocimiento de experiencias internacionales y regionales puede servir a las Escuelas Nacionales para que dimensionen la complejidad de su tarea, sin el desperdicio de la experiencia acumulada.

Además, considerando la enorme diversidad regional brasileña y la tensión política entre poder central y poder local, constitutiva de la organización

del Estado brasileño desde su origen, hace falta crear mecanismos de frenos y contrapesos en el sistema nacional de formación, en orden a equilibrar la necesidad de una base nacional común formativa, que cree una identidad común de la magistratura nacional y elimine eventuales distorsiones locales, respecto a las peculiaridades regionales y a la autonomía administrativa de los Tribunales. Esto puede recabarse por medio de mecanismos de consulta y participación de las Escuelas Regionales y Tribunales en los temas a reglamentarse en nivel nacional en materia de selección y formación de magistrados, sin perjuicio de la participación de otros actores sociales.

También hace falta permanecer atento a las presiones globales que influyen en las políticas de reforma de los Poderes Judiciales, principalmente si se trata de intereses regidos por reglas económicas que puedan colisionar con principios constitucionales que rigen la organización del Estado Democrático de Derecho en Brasil.

Así que, para que las Escuelas funcionen como un mecanismo de cambio de la cultura institucional y de perfeccionamiento del Poder Judicial, éstas necesitan organizarse de modo que creen un ambiente institucional de reflexión que posibilite que los cambios ocurran y esto solamente podrá ocurrir en un sistema que se articule sin rigidez jerárquica. Para ello, propongo, en orden a contribuir con la reflexión sobre el tema, que las Escuelas Judiciales, en todos sus niveles, se organicen con base en los siguientes principios:

- Autonomía didáctico-administrativa y de gestión financiera que permita la formulación y aprobación de sus programas pedagógicos y realización de estas actividades sin interferencia de otras instancias administrativas de la institución en lo que atañe a los aspectos didáctico-pedagógicos de sus cursos;
- Elaboración de un proyecto pedagógico que sea objeto de un repensar colectivo con la participación de los afectados por la formación. Este proyecto debe tomar en cuenta los principios constitucionales que rigen la carrera de la magistratura, el Poder Judicial y el Estado Democrático de Derecho y, como una Constitución debe, a la vez, legitimar y limitar la actuación institucional de la Escuela;
- Organización de las Escuelas de modo flojamente articulado y que garantice su descentralización horizontal y vertical y el respeto a las autonomías regionales. Esto, para que se permita el surgimiento de nuevas ideas para lo cual es necesario no reproducir la estructura jerarquizada de los Tribunales;
- Para que estén abiertas a la renovación institucional, las Escuelas deben privilegiar la lógica del funcionamiento en red. Por su parte, se propone

que la estructura del Sistema Nacional de Formación de los Magistrados observe la articulación y cooperación entre las Escuelas Regionales y entre éstas y la Escuela Nacional;

- El trabajo en red debe posibilitar, también, la aproximación entre el Poder Judicial y otros agentes públicos y sociales, bien como la aproximación a la Universidad en orden a que se desarrolle una cooperación en vía de doble sentido que permita, a la vez, la formación permanente de los magistrados y la formación complementaria de los estudiantes que están a punto de licenciarse en Derecho;
- Las Escuelas de Magistratura deben financiarse con recursos públicos destinados específicamente para tal fin, sin perjuicio de la realización de asociaciones y convenios interinstitucionales con organismos nacionales o internacionales que realicen funciones de interés compatible con los fines del Poder Judicial;
- En cuanto a la cooperación interinstitucional, debe evitarse la cooperación con organismos de financiación internacional que impongan restricción a la autonomía de la Escuela, bien por medio del establecimiento de condiciones y criterios teórico-metodológicos, o bien por la elección de contenidos e instructores. Tal cuidado debe observarse para evitarse la utilización de las Escuelas para obtención de propósitos ajenos a los intereses del Poder Judicial y volcados hacia los intereses del órgano financiador. Así que, la fuente pública de financiación de la formación de magistrados es fundamental para la autonomía de las Escuelas e independencia del Poder Judicial;
- En lo que atañe a la gestión de la Escuela, debe observarse la amplia representatividad de sus dirigentes, con magistrados integrantes de todos los niveles de la carrera, los cuales, por lo menos en parte, deben elegirse de modo democrático y que permita la participación de aquellos que se afectarán por su actuación, al lado de la valorización de los méritos de aquellos interesados y aptos a realizar esa tarea;
- En relación al proceso formativo, debe privilegiarse el trabajo del magistrado como punto de partida para la elaboración de los programas, los cuales deben organizarse observando el protagonismo del alumno, la variedad y la adecuación de las prácticas pedagógicas a los objetivos de los cursos y la búsqueda de la superación de las dicotomías teoría-práctica, parte-totalidad, disciplinarietà-interdisciplinarietà, lo que ha sido contemplado en la Resolución 01/2008 de la ENAMAT<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Estos son los principios en discusión para la construcción de los proyectos pedagógicos de las Escuelas de Magistratura integrantes en la red de Escuelas como es el CONEMATRA, trabajo que viene haciéndose bajo la orientación de la Pedagoga Laboral Prof<sup>a</sup> Acácia Kuenzer.

Considero, por lo tanto, que las Escuelas de Magistratura que funcionan en el interior de los Tribunales con autonomía y proyectos pedagógicos competentes y basados en los principios constitucionales que rigen el Estado Democrático de Derecho en Brasil son fundamentales para propiciar el perfeccionamiento del Poder Judicial y del ejercicio de la función jurisdiccional.

La institución de las Escuelas Nacionales de la Magistratura en el ordenamiento jurídico brasileño debe, por lo tanto, recibir la atención debida para que puedan desarrollar la relevante tarea que les confía la Constitución y que puede resultar en la construcción de un Poder Judicial más eficiente y efectivo<sup>19</sup>, en pro del ciudadano.

<sup>19</sup> Los conceptos de "eficiencia" y "efectividad" se tratan aquí con base en Sander (1978, p.11-14) según el que eficiencia es [...] el criterio administrativo que revela la capacidad real de producir lo máximo con lo mínimo de recursos, energía y tiempo [...]. Por su parte, la administración, para la eficiencia, se mide por "[...] criterio de desempeño instrumental extrínseco, de naturaleza económica, medido en términos de capacidad administrativa para alcanzar un elevado grado de productividad [...]". El concepto de "efectividad", a su vez, trae en su interior el sentido de realización. Efectivo, conforme a Sander (1978:13), significa "[...] real, verdadero, que causa efecto concreto [...]". Su sentido se refiere, por lo tanto, a las demandas externas. Para el autor (1978:14), "La efectividad es un criterio sustantivo, mientras que la eficacia y la eficiencia son criterios instrumentales [...]".