

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

La Capacitación Judicial en México

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/2xh8h9sb>

Author

Concha, Hugo

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

La Capacitación Judicial en México

by

Hugo Concha

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

hacc@servidor.unam.mx

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: En el Instituto de Investigaciones Jurídicas varios investigadores hemos dirigido nuestra atención al análisis e investigación sobre este elemento de formación. Yo particularmente me quisiera dirigir a algunos de los problemas de la educación y formación de jueces, reflexiones derivadas de la experiencia que me ha tocado tener en la coordinación de programas de capacitación con algunos poderes judiciales. Lo que intento hacer es compartir algunas reflexiones sobre lo que ha sido la educación y capacitación judicial, sobre lo que falta y las posibles rutas de acción.

La Capacitación Judicial en México

By Hugo Concha

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Antes de referirme específicamente al tema de capacitación judicial, me parece muy importante situarlo en el contexto de la reforma judicial y del proyecto que aquí nos convoca sobre la reforma de la administración de justicia y así, de manera específica poder articular una breve explicación del porqué este subgrupo ha dirigido sus esfuerzos ha plantear temas relacionados con la educación y la formación profesional de este sector.

Es evidente que la reforma del sistema debe de transitar, necesariamente, por el área de administración de justicia, estrictamente hablando, de manera adicional a las áreas dedicadas a la seguridad, a la investigación y persecución de los delitos y lo relacionado con las penitenciarias. Las instituciones jurisdiccionales son en gran medida, determinantes de lo que ocurre tanto con las víctimas de los delitos, como con los delincuentes, así como con las diferentes modalidades de reparación de daños y la imposición de sanciones. Son, en pocas palabras, parte central de todo el sistema, si bien es cierto, que dentro del tema genérico de seguridad, no son los actores que se encuentran en la primera línea de operación, pues a estas instituciones les toca recibir lo que ya ha sido procesado por las entidades dedicadas al combate a la inseguridad y la procuración de justicia. No se puede pensar en un mejor sistema que no transite por el cambio de los poderes judiciales, desde una perspectiva general que involucre cambios en su estructura, en su organización y en su funcionamiento. Aún cuando la lucha por la seguridad logrará cumplir todos sus objetivos, son las instituciones jurisdiccionales las entidades que transformarán dichas acciones en un mejor contexto de protección de los derechos de la población. Ahí se cristalizan, a final de cuentas, todas las finalidades de la organización política conocida como Estado de Derecho.

La reforma específica de las instituciones jurisdiccionales es un proceso ya existente, de ninguna manera acabado, en las 33 instituciones jurisdiccionales. Se puede citar a la reforma de 1994-1995 como el detonante de esta transformación que tiene sus raíces en la propia liberalización económica y política del país. A partir de dichos años, iniciarán los poderes judiciales del país procesos de reforma de muy diferentes características, de variada intensidad y velocidad que componen un mosaico difícil de agrupar con características comunes. Diversos proyectos de las mismas instituciones jurisdiccionales, de distintas universidades, aquí están representantes del CIDE, ITAM y de la UNAM; de centros de estudios, y de organismos internacionales, como US-AID, y en la actualidad del Banco Mundial dan cuenta de estos procesos de cambio.

Ahora bien, se presenta una paradoja, que no ha sido desarrollada del todo en este proyecto de naturaleza binacional que no puede dejar de ser mencionada. Pareciera que mientras que en México hay una tendencia de reforma para la mejoría estructural y funcional de las instituciones jurisdiccionales, en los Estados Unidos post-septiembre 11 y lucha anti-terrorista, las instituciones jurisdiccionales delimitan una tendencia a su subordinación y marginación. No podemos ignorar esta situación, los presupuestos de la seguridad nacional han absorbido principios elementales de protección de derechos de

toda la población. No hay más que analizar los contenidos de la “Patriot Act” que ya es ley, y de aquella que está a punto de serlo. Creo, que es fundamental un análisis completo que sistematice la lucha anti-terrorista en el Estado de Derecho, puesto que no hacerlo pareciera establecer los puntos iniciales de su propia disolución, ya sea temporal o bien definitiva. Lo que sí me parece un hecho, es que, en el esquema actual que define al Estado de Derecho, no es compatible el crecimiento del concepto de seguridad nacional dibujado después de septiembre 11, en estas leyes. Si tomamos esta situación en cuenta, junto con las diferencias históricas estructurales entre los sistemas políticos y jurídicos entre México y Estados Unidos, la reforma judicial, y sería cosa de preguntarse si también en la parte de la reforma de seguridad pública, se presenta en México sin un claro patrón comparativo con su contraparte estadounidense. Las realidades que viven unas y otras instituciones jurisdiccionales plantean objetivos distintos. Esto simplemente enfatiza lo que ya, John Bailey, comentaba como la diferencia entre los objetivos de los sistemas.

El segundo comentario que me gustaría hacer, es el relativo a articular una breve reflexión sobre las posibles razones que explican porqué, tratándose de la reforma judicial como un subtema del proyecto de reforma de justicia, este subgrupo ha dirigido buena parte de su atención a la educación y a la formación de los actores legales. En primer lugar hay que mencionar que el sector judicial representa todo un universo desde el punto de vista analítico. Creo que la mayor parte de los estudios sobre los procesos de cambio y transformación ponen de manifiesto el claro déficit que existe en la parte de los recursos humanos para hacer frente a su tarea y, aún más, para poder llevar a cabo las transformaciones que se requieren en el sector justicia. Hay una coincidencia en que la educación y la formación, son elementos fundamentales y prioritarios para la reforma judicial, lo que no significa que no hay es necesario estudiar e investigar otros temas. El profesor Miguel Sarre creo que podría enlistar con facilidad muchos de los temas que se contemplan como reformas deseables en el sistema de justicia penal, por ejemplo.

En este contexto, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas varios investigadores hemos dirigido nuestra atención al análisis e investigación sobre este elemento de formación. Yo particularmente me quisiera dirigir a algunos de los problemas de la educación y formación de jueces, reflexiones derivadas de la experiencia que me ha tocado tener en la coordinación de programas de capacitación con algunos poderes judiciales. Lo que intento hacer es compartir algunas reflexiones sobre lo que ha sido la educación y capacitación judicial, sobre lo que falta y las posibles rutas de acción.

Cómo entender la capacitación judicial en México.

Podríamos aventurarnos a decir que la educación y capacitación judicial de nuestro país tiene tres etapas.

Por obvio que resulta, no se trata de algo nuevo y ahí ubicamos a la primera etapa. La capacitación judicial entendida como el conjunto de actividades organizadas por un poder judicial para mejorar la calidad profesional de sus diferentes miembros es algo que existe desde hace muchos años, casi desde que la profesión jurídica en nuestro país se convirtió

en una opción profesional al alcance de los jóvenes provenientes de diversas clases sociales con las universidades públicas en la década de los 50 y 60.

En esa época, la formación recibida en las escuelas de derecho se consideraba como un conjunto de conocimientos especializados para la práctica de actividades profesionales pero no suficientes para las habilidades y atributos necesarios en las instituciones jurisdiccionales. No obstante, se trataba de una capacitación judicial muy primitiva en conferencias o cursos muy escasos, sin sistematización. La especialidad técnica en realidad se satisfacía por medio de la enseñanza de prácticas y costumbres dentro de los lugares de trabajo, dando lugar a fenómenos muy evidentes como son:

- Falta de atención y de consideración a la actividad generalizada, ya que se veía como algo inevitable sobre los que carecían de los conocimientos necesarios, es decir cierta connotación negativa sobre los que requerían de esta educación y capacitación.
- Desconexión evidente entre los procesos de planeación y toma de decisiones de la institución y la educación de sus miembros.
- Las familias judiciales, ya que ante la falta de profesionalización, los miembros del poder judicial proponían e impulsaban a la gente de su confianza, y a miembros de sus propias familias a trabajar en las instituciones, generando problemas en cuanto a la calidad y en ocasiones clientelismo y corrupción.
- Las inercias y tradiciones judiciales
- La resistencia al cambio
- Falta de esquemas científicos, teóricos y prácticos, como guías de la actividad y organización

La segunda etapa se encuentra en el contexto de cambio acelerado y profundo de la función judicial a partir de un reacomodo institucional producto de la liberalización económica y política, la capacitación judicial se erige como un eje o pieza angular de dicho proceso de cambio, es decir, se advierte a partir de estos años un cambio importante en la concepción de la actividad. Dos fenómenos son muy ilustrativos de esto:

1) A partir de 1994-95, el surgimiento del Instituto de la Judicatura Federal revolucionó el concepto de la capacitación judicial como el camino necesario para preparar a la gente que trabaje en el Poder Judicial Federal a tomar sus exámenes y dar vida a la nueva carrera judicial. La intensidad de cursos, en sus diferentes niveles, así como la especialidad de las materias que ahí se impartan dan cuenta de la importancia de este tema.

2) En segundo lugar, también a partir de 1995, la propagación en el país del establecimiento de la carrera judicial como el proceso para fortalecer la calidad de los miembros de las judicaturas en todo el país, si bien con necesidad y diferencias muy movidas señala, al menos, la toma de conciencia por parte de la sociedad mexicana de la importancia que este tema ha adquirido.

Es en este momento cuando la educación judicial adquiere una nueva relevancia, como una actividad fundamental para acelerar los procesos de cambio. No obstante sigue siendo vista como una actividad administrativa y organizativa más de las

instituciones jurisdiccionales pero sin que exista una idea clara hacia adonde debe de orientarse este tipo de actividad. Por ello, en la actualidad es posible observar todo tipo de iniciativas intentando hacer algo en la materia, pero con materializaciones muy diferentes, actividades de las propias instituciones, en otros casos actividades con universidades, asesorías de organismos internacionales, cursos, talleres conferencias de muy distinta naturaleza y objetivos. Quizá repitiendo una etapa ya vivida en otros países de América Latina en la década de los ochenta, bien descrita en sus trabajos por Luis Pásara, estamos viviendo una etapa de mucha actividad, con mucha interacción de actores pero que traen como consecuencia una oferta asimétrica, sin diagnósticos adecuados y con un gran derroche de recursos¹. En esta etapa podemos caracterizar a los programas de educación judicial por reconocer su relevancia pero carentes de las herramientas y los criterios para poder cambiar del todo. Cuentan con métodos tradicionales de enseñanza consistente en charlas-conferencias del profesor, y carecen de sistemas de evaluación esquemas que ya ocurrían en el pasado.

En esta etapa se cae en el extremo teórico que concibe a la educación como la única variable para resolver los problemas de las instituciones jurisdiccionales y cuya ausencia explica, de manera reduccionista, toda la problemática existente² La educación y la capacitación judicial debe ser entendida como una herramienta fundamental de dirección del cambio de las instituciones jurisdiccionales, es decir como uno de los ejes de la política judicial. Quizá vale aquí mencionar que ante la prácticamente inexistencia de una política judicial planificada y sistematizada, es más sencillo entender porque la educación y la capacitación han tenido un lugar tan marginal dentro del proceso de reforma judicial en su conjunto.

Podríamos hablar ahora de la tercera etapa por venir. Lo que la demanda de cambio exige, no es tan sólo el incremento en la cantidad de cursos ni siquiera el cambio de contenidos. Pareciera que lo que hace falta es un cambio de modelo de educación y capacitación judicial que efectivamente optimice las características donde esta actividades se llevan a cabo. Es decir, un nuevo modelo activo, donde los sujetos a los que se dirigen estas actividades de capacitación sean al mismo tiempo los suministradores de la información, por ser ellos los que enfrentan día con día, los retos de impartir una justicia eficiente de y de calidad y por ser sus lugares de trabajo donde realmente se manejan los asuntos día con día. El esquema tradicional de educación judicial como una actividad adicional al trabajo sustantivo de las instituciones jurisdiccionales, que se imparte por “conocedores” de las materias frente a un auditorio que carece de los conocimientos, en espacios distintos a donde laboran presenta mas inconvenientes que ventajas.

Auto suficiencia en la capacitación judicial vs. educación externa.

La capacitación judicial es una actividad, que en sistemas de derecho rígido, codificado establece un desafío muy interesante de postura a las instituciones jurisdiccionales.

¹ Cita de Luis Pásara sobre la capacitación en América Latina.

² Ver la idea de los esquemas de optimismo pedagógico, del artículo de Inés Marensi.

Más allá de un problema de recursos, la capacitación judicial pone de manifiesto la necesidad de contar con información y conocimientos que provean de mayores y mejores habilidades para el personal que enfrenta, desahoga y soluciona procesos jurisdiccionales. Si bien la experiencia de las propias instituciones es un factor necesario, queda claro que se requieren especialistas de otros campos profesionales que provean de este tipo de información a la gente que tradicionalmente se ve frente al reto de resolver problemas y encontrar soluciones en un contexto de alternativas limitadas.

Esto pone claramente énfasis en la necesidad de colaboración entre poderes judiciales e instancias que generan información de este tipo, como son cierto tipo de instancias académicas. Si bien no se trata de reproducir esquemas teórico-pedagógicos que se llevan a cabo en programas tradicionales, si se requiere de personal especializado con el tiempo de desarrollar los programas que se dirijan a satisfacer necesidades específicas en un esquema de enseñanza activa, que permita la socialización profesional ³.

A estas instancias, claramente una experiencia vivida en el Instituto de investigaciones Jurídicas, se les presenta un reto por igual. Investigar en el conocimiento de estas instituciones para conocer sus necesidades y a partir de ahí generar la información requerida. Para ello se necesita investigación aplicada, dirigida. El viejo adagio de que se requiere capacitar a los capacitadores, se logra un vez que se identifica los requerimientos muy puntuales de la institución. Eso fue lo que hicieron por ejemplo Grossman y Tannenhaus a principios de los 70, en un intento por identificar los temas necesarios de investigación judicial⁴.

No se trata entonces ni de programas cerrados organizados por el personal de la propia institución judicial, ni de programas teóricos o reproductores de las prácticas ya conocidas de actores ajenos a las necesidades. Lo que en realidad hace falta son programas dirigidos a mejorar habilidades con una base informativa especializada dirigidas a mejorar las herramientas de trabajo tomando en consideración los problemas, necesidades y retroalimentación de los propios miembros del poder judicial.

En este sentido sólo alianzas estratégicas entre los poderes judiciales y los centros e instituciones de investigación pueden contribuir a este cambio de modelo educativo. No ver a la capacitación judicial con la importancia que se requiere, significa no ver la fuente fundamental de cambio en estas instituciones como un mecanismo que se encuentra ligado a la formulación de política judicial en su conjunto de acuerdo a las prioridades establecidas y las evaluaciones hechas.

Este nuevo tipo de modelo educativo tiene ciertos requerimientos difíciles de lograr, al menos en un corto plazo:

- Un cambio en la conceptualización de la educación y capacitación judicial, para verla como parte de los mecanismos de política de la institución que dirige los cambios hacia los objetivos establecidos.

³ Cita de Marensi en p. 29.

⁴ Cita de Grossman y Tannenhaus

- Se requiere una visión compartida del problema por todos los integrantes de la judicatura, tanto por los encargados de tomar las decisiones como por los que requieren directamente de dichos programas.
- Se requiere, asimismo, de una aceptación de las estrategias establecidas para atacar a los problemas por parte de los que participarán en ellas.
- Una clara vinculación de estos programas con la carrera judicial, es decir, con los mecanismos de nombramiento y ascenso de los funcionarios judiciales, a efecto de dotar a estos programas de la importancia necesaria para los miembros de la judicatura.
- Finalmente, como se mencionó, lograr una mayor vinculación entre estos programas y las tareas de investigación aplicada. En este sentido, es posible señalar algunas de las necesidades hacia el futuro:

1) Profundizar en investigación empírica y estudios de opinión que ayuden a detectar con claridad las necesidades específicas, tanto internas como externas, del servicio de administración de justicia con el propósito de diseñar los programas de educación y capacitación judicial. Mayor conocimiento sobre el contexto judicial.

2) Investigación que ayude a revelar y precisar los determinantes de los procesos de decisión judicial.

3) Desarrollo de métodos cuantitativos, estadísticos para uso de los poderes judiciales.

4) Análisis económico de función judicial.

A partir de lo dicho anteriormente, se enlistan algunos de los programas que se han diseñado de acuerdo a la identificación de ciertas necesidades del desarrollo de investigaciones concretas y que se presentan como procesos en evolución, conforme son aplicados y evaluados en poderes judiciales:

- Metodología y técnicas de investigación
- Teoría del Poder Judicial
- Administración de justicia y derechos humanos
- Problemas procesales
- Argumentación judicial.
- Interpretación judicial.
- Ética de servidores judiciales
- Administración y gestión de la administración de justicia, así como herramientas directas para evaluar su desempeño.
- Análisis sentencias y aplicación de la jurisprudencia
- Lógica y automatización de procesos judiciales
- Análisis económico de la función judicial