

El cambio de modelo de la justicia en Paraguay

Dra. María Victoria Rivas

Directora ejecutiva del Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ)
vrivas@cej.org.py / www.cej.org.py

Luego de las elecciones generales del 20 de abril de 2008, que le dieron la victoria a Fernando Lugo, se inició una campaña mediática con respecto a uno de los principales argumentos que había formado parte esencial de su campaña proselitista: la renuncia o destitución de los nueve ministros de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. De hecho, en la propuesta de su candidatura surgió de una masiva manifestación ciudadana que encabezó en contra la Corte Suprema de Justicia, por una acción considerada anticonstitucional.

De este modo, se planteaba la renovación en la justicia como un cambio de hombres y mujeres en los puestos de autoridad en el sistema judicial.

Partiendo del análisis jurídico político nacional, el Centro de Estudios Judiciales buscó insertar un tema que hasta el momento no figuraba en la agenda pública: el cambio de modelo de justicia, que se inicia con la publicación de 10 temas para una reforma judicial profunda en Paraguay (bastamente difundida por los medios).

En este contexto, el equipo técnico del Centro del Estudios Judiciales desarrolló un anteproyecto de Código de Organización Judicial como una propuesta para llevar al debate la normativa para un cambio de modelo judicial. El mismo se puso a disposición de la clase política y la ciudadanía como una propuesta normativa para avanzar en la necesaria reforma integral del Poder Judicial. Paralelamente se inicia un proceso de modernización y especialización del Ministerio de Justicia, cuyo modelo de funcionamiento se encuentra alejado del moderno Ministerio de Justicia de la región.

El anteproyecto de Código de Organización Judicial fue presentado durante la segunda Jornada

de Derecho Judicial “Gobierno judicial”, el 24 de septiembre de 2009, y actualmente está en manos de las autoridades del Paraguay, para un gran proceso de discusión y de consulta popular.

En esta entrevista, la doctora María Victoria Rivas, directora ejecutiva del Centro de Estudios Judiciales (CEJ), conversa con el ministro de Justicia y Trabajo, Dr. Humberto Blasco, sobre este y otros puntos relacionados a la reforma del sistema judicial en Paraguay.

Dra. Rivas: El presidente de la República, Fernando Lugo, había tomado como bandera de su campaña política la renovación del Poder Judicial, haciéndose eco de la gran inquietud ciudadana sobre el mal funcionamiento de la justicia. ¿Cómo va este proceso de renovación del Poder Judicial que se ha prometido en las campañas electorales?

Dr. Blasco: Efectivamente, nosotros creemos que la renovación del Poder Judicial no debería limitarse al cambio de personas, en este caso como cumplimiento de mandatos constitucionales de integrantes de la Corte Suprema de Justicia, sino que principalmente pasa por un cambio en la estructura orgánica que haga que el Poder Judicial sea un poder especializado en la resolución de conflictos, de litigios y no distraiga sus recursos humanos ni sus recursos financieros en la atención de asuntos no contenciosos o en cuestiones simplemente administrativas que deberían salir de la órbita del Poder Judicial, para volverlo así mucho más especializado y también para permitir que en su dimensión

más pequeña pueda ser más ágil, pueda facilitar el acceso a la justicia de todos los paraguayos. Creemos entonces que la renovación del Poder Judicial tiene que pasar por ambas dimensiones. Se está estudiando la posibilidad de una reforma orgánica. Estamos recogiendo el valioso material que produjo el CEJ (Centro de Estudios Judiciales del Paraguay), en cuanto a la propuesta de reforma del Código de Organización Judicial, con mucho interés. Desde luego, el anteproyecto del Código de Organización Judicial, tiene ya el parecer favorable y la adhesión absoluta del Ministerio de Justicia y Trabajo y está en la esfera de la Presidencia de la República para enriquecer este proyecto, o tal vez adherirse íntegramente al mismo con el fin de presentarlo al Poder Legislativo.

Amén de ello, la agenda 2010 va a implicar el abordaje también de las vacancias generadas como consecuencia del cumplimiento de mandatos constitucionales, por lo cual también se va a incidir en la Corte Suprema de Justicia, para poder provocar desde ahí las reformas que se esperan.

Dra. Rivas: Hoy se publicó una encuesta de opinión con relación a los dos Poderes de Estado, Poder Judicial y Poder Legislativo, y de vuelta la ciudadanía desaprueba totalmente la gestión del Poder Judicial. ¿Preocupa al Ejecutivo esta poca percepción de utilidad que tiene la ciudadanía sobre el Poder Judicial?

Dr. Blasco: Sí, porque la percepción que tiene la ciudadanía sobre el Poder Judicial no es más que el indicador de las dificultades que tiene la ciudadanía para acceder el servicio de justicia, que es un servicio elemental que tiene que prestar cualquier estado democrático. Muchas de las gestiones o acciones de gobierno pueden ser puestas en entredicho en cuanto a la esfera de competencia, privada o pública, pero una de las cuestiones que no pueden dudarse que sea de competencia pública es el servicio de justicia. Y en esta encuesta se expone, se expresa la percepción de la ciudadanía en cuanto a la dificultad de acceder al servicio de justicia. Ello también se ratifica con los índices alarmantes de procesos no concluidos en el área penal, en el área penitenciaria, donde más del 70% de los privados de libertad se encuentran procesados y apenas el 30% de condenados, lo cual demuestra una importante demora en el servicio justicia, solamente en el área penal, sin entrar a tallar otros fueros y especialidades del Poder Judicial. Y esto repercute también en cuanto a la imagen del país. Es muy difícil que inversores extranjeros e incluso locales puedan tener confianza

en radicar sus capitales y abrir en consecuencia grandes oportunidades de empleo, si es que no existe una justicia confiable. La justicia finalmente es la instancia donde van a recurrir los inversores en hipótesis de conflicto, de litigio. Y si no encuentran un Poder Judicial confiable, especializado, que facilite el acceso a la justicia, van a elegir otros destinos para la radicación de sus capitales. Es decir, nos perjudica en todas las esferas, tanto interna como internacionalmente. Y también contribuye decididamente al alto nivel de impunidad que la demora en el servicio de justicia implica, lo que contribuye a esta percepción de “país corrupto”. Entonces, las consecuencias de tener un Poder Judicial desacreditado, afecta a todas las dimensiones de la República y desde luego preocupa al Ejecutivo.

Dra. Rivas: El presidente de la República dio un paso histórico al no dar su acuerdo constitucional al Dr. Agustín Lovera Cañete, elegido por el Senado para integrar la Corte Suprema de Justicia. ¿Podríamos pensar que con esta acción el presidente rechaza la cultura política instalada del cuoteo político en donde los partidos tradicionales continúan con la vieja práctica de que por derecho le corresponden cupos en la Corte Suprema de Justicia?

Dr. Blasco: Básicamente, el Poder Ejecutivo busca instalar un proceso que permita garantizar a la ciudadanía el acceso de los más capaces, de los más idóneos, pero sobre todo, de aquellas personas que marquen equidistancia de facturas políticas que tengan que pagarse. Entonces, el mensaje que se envió desde el Ejecutivo fue buscar de algún modo garantizar la independencia del Poder Judicial, prescindiendo de los padrinazgos partidarios, de las presiones partidarias, y lógicamente, de la subordinación a los partidos que puedan surgir como consecuencia de una compensación por el acuerdo político recibido. En nuestro sistema constitucional, hace imposible prescindir de la participación de un cuerpo político como es el Congreso Nacional. Sin embargo se tiene que hacer el mayor esfuerzo para que los ministros y agentes públicos que cuenten con el acuerdo del Congreso Nacional sean lo más independientes posible de las directivas partidarias. Y eso es posible. Se ha demostrado con el directorio del Banco Central del Paraguay -la banca matriz-, que se ha integrado de una manera ecuaníme, sin que se visualice la intervención de las injerencias partidarias en su conducción. Entonces podemos aspirar también a una justicia que se pueda conformar con los mismos niveles de consensos y que pueda limitar, de algún modo, las injerencias partidarias.

Dra. Rivas: Parecería ser entonces que se va a recurrir a los méritos y a los antecedentes personales de los candidatos, antes que a su afiliación partidaria, dejando de lado esa práctica nefasta de los concursos formales y no reales dentro del Consejo de la Magistratura.

Dr. Blasco: Desde el Ejecutivo, esa es la línea. Pretende apoyarse en la meritocracia antes que en la trayectoria partidaria de los candidatos, de manera de limitar o, si fuera posible, impedir la injerencia de los partidos políticos en la conducción de tan alto cuerpo, como es la Corte Suprema de Justicia, y evitar así también el pago de favores que puedan exigirse al apoyarse a un candidato que responda a una línea partidaria. Por eso se busca apoyarse más bien en la meritocracia, que en los méritos partidarios.

Dra. Rivas: Además de la intervención directa de los partidos políticos, a través de los cupos partidarios, en la designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia, ¿cuál es otro aspecto que preocupa al Ejecutivo con relación a la independencia del Poder Judicial?

Dr. Blasco: La independencia de Poder Judicial también pasa por un mejoramiento de los mecanismos de selección de los magistrados. En ese sentido es, sin duda, importante la función que cumple el Consejo de la Magistratura, que con la Constitución Nacional de 1992 buscó una integración plural, tuvo la intención de evitar las injerencias partidarias, y crear un cuerpo que sea un poco aséptico a las presiones provenientes de los partidos políticos, de manera que se pudiera asegurar una instancia de selección imparcial. Lamentablemente, las buenas intenciones no trascendieron y este cuerpo no cumplió la alta misión que ha previsto la Constitución Nacional. Sin ninguna duda, se ha evidenciado nuevamente la injerencia partidaria en el cuerpo colegiado. Amén de ello se han visualizado mecanismos deficitarios de selección de magistrados. Desde luego, si no se parte de la meritocracia va a ser así. Muchos jueces fueron separados de los cargos por actos de corrupción o por mal desempeño de sus funciones, lo cual evidencia que el proceso de selección no es óptimo. También se ha evidenciado la presencia de agentes judiciales de baja calificación académica, en perjuicio de otros que con altas calificaciones e incluso con cursos de post grado han sido relegados en su aspiración de formar parte de la magistratura. Estas evidencias demuestran que lastimosamente sigue teniendo preeminencia la injerencia partidaria en este estamento que es tan importante transformar. Pero para ello,

tendríamos que entrar a una instancia constitucional, que nos permita corregir los errores que en estos años de aplicación de la Constitución de 1992 se han evidenciado.

Dra. Rivas: Usted ha mencionado claramente la falta de independencia en la designación de los ministros de la Corte Suprema, la influencia directa de los partidos políticos en el Consejo de la Magistratura, la ineficiencia del Poder Judicial en la resolución de conflictos que se traduce en una alta insatisfacción ciudadana del sistema de justicia. Todo esto nos señala que el Ejecutivo tiene un conocimiento bastante acabado de los problemas del sistema judicial. ¿Esto habla de la posibilidad de la existencia de una hoja de ruta para avanzar en el mejoramiento sustancial del sistema judicial?

Dr. Blasco: Sí, existe una hoja de ruta que parte del orden que hemos anunciado: una intención de profesionalizar el Poder Judicial, de volverlo más especializado en la atención de litigios y de conflictos. Tomamos como base de análisis el valioso aporte doctrinario e intelectual del Centro de Estudios Judiciales, que lo estamos estudiando con mucho interés. Luego también, como hemos señalado, el deber constitucional de completar las vacancias producidas por el fenecimiento de mandatos constitucionales, y también, por supuesto, la reforma o enmienda constitucional, es materia incluida en la reforma del Consejo de la Magistratura, de manera a establecer mecanismos de selección más idóneos y que nos permita acceder a todos los paraguayos a una justicia independiente, imparcial, eficiente y que facilite su servicio a todos los ciudadanos, sin distinción alguna.

Dra. Rivas: En los gobiernos anteriores, el Ministerio de Justicia ha estado ausente en todas las políticas judiciales, se lo ha limitado exclusivamente al sistema penitenciario. ¿Cómo se ubica el Ministerio de Justicia de este gobierno en todo este proceso de cambio que está viviendo el país, sobre todo en las reformas judiciales?

Dr. Blasco: Queremos ser impulsores. Estamos promoviendo, dentro del Poder Ejecutivo, el análisis del anteproyecto del Código de Organización Judicial, de manera que podamos en breve tiempo trasladarlo al Poder Legislativo e iniciar una discusión que ya en otros países se ha superado en cuanto al campo de competencia administrativa del Poder Judicial. El Poder Judicial ya no se puede abocar a la administración de los registros públicos, de las sindicaturas de quiebras y de otras instituciones

administrativas. El Poder Judicial debe especializarse en la resolución de conflictos, de litigios, y en ello debe concentrar todo su esfuerzo económico y todos sus recursos humanos, dejando de lado otras actividades administrativas para instituciones especializadas. Hay que tener en cuenta que esta distracción que el Poder Judicial ha tenido en cuanto a la atención de los litigios y a la resolución de los litigios le ha causado también una importante alteración en su prestigio, ya que la mayor cantidad de actos de corrupción o actos cuestionados por la ciudadanía más bien partieron de esas esferas administrativas que de la atención de las contiendas, así que queremos que el año próximo se instale este debate y se discuta profundamente en el Parlamento, y que podamos comprender de una vez por todas que un Poder Judicial, en su verdadera dimensión, en una dimensión más pequeña pero altamente especializada, va a ser de gran utilidad para toda la República.

Dra. Rivas: Desde su creación, pasando por todos los gobiernos, la cartera de Justicia y Trabajo ha pasado inadvertida en las políticas públicas, siendo Paraguay uno de los pocos países que engloba en una sola cartera dos temas fundamentales para la sociedad moderna, que son justicia y trabajo. ¿Hay planes que indiquen que se podrían separar las dos carteras?

Dr. Blasco: Justamente el Poder Ejecutivo se encuentra abocado en hacer un análisis de la situación orgánica del Estado paraguayo en su conjunto. Lo que se quiere es un abordaje de conjunto, de toda la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, porque se entiende que el abordaje sectorial o por ministerio podría causar impactos en otros ministerios. Se busca hacer un análisis en conjunto, ver la conveniencia, debilidades o fortalezas, de una posible especialización de cada una de las carteras. De hecho, el Ministerio de Justicia y Trabajo está de acuerdo con que tiene que especializarse tanto en la cartera de justicia como de trabajo, pero esto se va a discutir en un foro mucho más amplio, que va a incluir también la participación del Poder Legislativo. Sí estamos interesados en carteras especializadas, y creo que esa es la tendencia no solamente local sino también mundial. Como bien lo señalaste, para muchos resulta una curiosidad que se hayan reunido dos carteras tan diferentes, y esto es un poco herencia de décadas atrás, que merece ser revisada y actualizada acorde con las mejores prácticas que se visualizan en la región. La actualización y reestructuración del Viceministerio de Justicia que se realizó con la valiosa cooperación del Centro

de Estudios Judiciales y que concluyó con la promulgación del Decreto N° 1.730, que reorganiza el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, apunta a la modernización de esta cartera del Estado.

Dra. Rivas: En ese sentido, en este mundo globalizado y de intercambio de experiencias y cooperación para el mejoramiento del sistema judicial y el combate a la delincuencia, ¿Cómo se ubica el Ministerio de Justicia en este contexto regional?

Dr. Blasco: Felizmente tenemos una cooperación muy fluida en el área Mercosur. También tenemos una relación muy buena con el área de Ministerios de Justicia de Iberoamérica, pero es mucho más ágil y más expeditiva la que se genera en la subregión Mercosur. Tenemos un intercambio muy frecuente con los Ministros de Justicia del Mercosur, estamos asociados, trabajando juntamente y tenemos una intención de cooperación muy manifiesta y muy estrecha. De hecho, la actualización del tema orgánico del Viceministerio de Justicia que se realizó con la valiosa cooperación del Centro de Estudios Judiciales y la cooperación también argentina. Hemos tomado como ejemplo el Ministerio de Justicia argentino, que es un ministerio que cumple a cabalidad la función y la misión que se podría aspirar de un Ministerio de Justicia. Hemos adaptado, a los requerimientos locales, el modelo argentino, que es muy valioso. Y es muy valiosa la cooperación interregional que se genera en este ámbito.

Dra. Rivas: De manera que el Poder Ejecutivo pretende avanzar tanto en reforma legislativa como en reformas orgánicas para fortalecer el funcionamiento del sistema judicial y del Ministerio de Justicia en particular...

Dr. Blasco: Sí, queremos avanzar en ambos frentes. El año que viene va a ser un año de agenda muy cargada, tanto la reforma legislativa como la reforma orgánica, organizacional, van a ser encaradas simultáneamente de manera a modernizar la institución en el menor plazo posible y también facilitar el acceso a la justicia, que es una aspiración de todos los paraguayos y que es una materia pendiente todavía del Estado paraguayo. Queremos hacerlo de manera paralela. Contamos con una comprensión uniforme dentro del Poder Ejecutivo y ahora queremos ampliar esta discusión e involucrar al Poder Legislativo para que la comprensión sea expandida en ese ámbito y las discusiones no se dilaten en demasía sobre las necesidades de estas reformas

que, como dijimos, no se limita al cambio de personas. Las personas pueden ir y venir. Queremos afectar la estructura, lo que supone un cambio más permanente y más profundo en el Poder Judicial.

Dra. Rivas: considerando los grandes obstáculos que tiene el presidente Lugo para lograr consenso en el Parlamento, ¿cómo ve al país para el año 2010 con relación a los grandes planes de mejoramiento en el ámbito judicial?

Dr. Blasco: Confiamos en que las reformas pueden iniciarse a partir del próximo año, una reforma más profunda del Poder Judicial, y que al final del mandato vamos a contar con un Poder Judicial mucho más ágil, mucho más especializado en la resolución de conflictos, y

paralelamente, vamos a contar con una institución que se encargue de las oficinas administrativas o registrales saliendo de la órbita del Poder Judicial, limitando las funciones del Poder Judicial a lo exclusivamente jurisdiccional. Asimismo, estamos confiados en que el Ministerio de Justicia se constituya en un ministerio especializado dispuesto a prestar un servicio mucho más útil a la ciudadanía, facilitando el acceso a la justicia. Y del mismo modo, no perdemos la esperanza en que una enmienda o una reforma constitucional logre afectar el funcionamiento del Consejo de la Magistratura ofreciendo un modelo de selección y de acceso a la magistratura, a la carrera judicial, que nos garantice a todos los ciudadanos la independencia, la eficiencia y la eficacia de los ciudadanos elegidos para tan altas funciones.