

Anteproyecto de Código de Organización Judicial: comprender el problema actual del Poder Judicial más allá del mero cambio de personas

María Victoria Rivas

Directora ejecutiva

Centro de Estudios Judiciales del Paraguay

vrivas@cej.org.py / www.cej.org.py

Sin duda alguna, la magnitud de los cambios propuestos en el Anteproyecto de Código de Organización Judicial, propuesta elaborada por el Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ), obligará a un amplio debate, y de igual manera permitirá comprender el problema actual del Poder Judicial con mucha más profundidad que el que surge de los meros cambios de personas. Su columna vertebral la constituyen los siguientes ejes: una nueva etapa de la Reforma Judicial, la necesidad de un nuevo marco institucional para el Poder Judicial, la redefinición de la Corte Suprema de Justicia, el reordenamiento de las competencias, la consolidación de la modernización de tribunales, y una nueva relación entre el Poder Judicial y la ciudadanía.

Una nueva etapa de la reforma judicial

La Constitución Nacional de 1992 dio inicio a una nueva etapa democrática en el país, y a su vez un proceso de reforma de las antiguas estructuras del Poder Judicial. Esta primera fase abarcó un esfuerzo considerable de todos los actores políticos y de los propios jueces, y ha rendido sus frutos. Sin embargo, esos frutos *ya se encuentran agotados*. Es hora del lanzamiento de una nueva etapa de reforma judicial, que le dé sentido a todas las acciones que se vienen realizando y las consolide en el tiempo. Esto conlleva a proponer al debate nacional un nuevo proyecto de Código de Organización Judicial.

Este instrumento pre-constitucional contiene la mayor cantidad de normas vinculadas al marco institucional del Poder Judicial: regula la competencia de los tribunales, toda la estructura organizacional y de gobierno, y a sectores que claramente no pertenecen a la administración de justicia, y que entorpecen la labor judicial. Se trata de un conjunto normativo obsoleto, que no responde a los reclamos sociales y obstaculiza la continuación de las tareas de modernización propias de la reforma judicial.

Este nuevo código se perfila a renovar las bases operativas, jurisdiccionales y de gobierno de ese poder, y ampliar la participación de la ciudadanía en el servicio judicial, ya que las arduas tareas realizadas en la primera fase no lograron alcanzar un sustento estructural y perdurable para garantizar una verdadera y completa **independencia judicial**. Las antiguas prácticas tampoco pudieron ser modificadas en forma radical, al igual que la ineficacia, y la falta de aplicación por parte de grandes sectores de la administración, de los postulados de oralidad, accesibilidad y simplicidad instituidos por la Carta Magna.

El Poder Judicial requiere iniciar un proceso de cambio más profundo en estas áreas, particularmente por la confusión de actividades jurisdiccionales y administrativas, la falta de transparencia, y el excesivo rol protagónico de la Corte Suprema en toda la vida del Poder Judicial, los que se convirtieron en elementos negativos que deben ser revertidos. Por otra parte, existe un mayor reclamo de las

nuevas generaciones de jueces para que su voz sea escuchada, y del ciudadano para limitar la injerencia de los partidos políticos en el nombramiento de jueces y magistrados.

Estos puntos, sumados a la actual crisis de la Corte Suprema, hacen urgir la presentación de un nuevo modelo que establezca nuevas bases para el Poder Judicial. Llegó la hora de dar un paso más profundo en pos del programa constitucional sobre el mismo, el que permitirá sentar bases para un marco institucional más eficaz en la preservación de la independencia del Poder Judicial, que avance en su democratización interna, provea mejores instrumentos para cumplir con el servicio de administrar justicia, y a la vez cambie las relaciones con la sociedad para que su legitimidad se base en la confianza.

El cambio de condiciones de la etapa democrática y republicana que vive actualmente nuestro país es otro fundamento de la necesidad de cambio, ya la nueva etapa de profundización del sistema democrático, requiere de mayor inclusión social y justicia, y de la colaboración y control entre los Poderes que es propia de un mayor desarrollo del sistema republicano. Esto implica redoblar esfuerzos para ingresar a una etapa donde el Estado de Derecho y el imperio de la ley que le es propio, se conviertan en una herramienta de la vida cotidiana y no en una mera declaración formal.

La necesidad de un nuevo marco institucional para el Poder Judicial

Toda la estructura institucional del Poder Judicial debe estar al servicio del fortalecimiento y garantía de la independencia e imparcialidad judiciales, cualidades tan importantes por las que la Constitución Nacional ha garantizado autonomía, autarquía, y autogobierno a dicho estamento. Sin embargo, el autogobierno del Poder Judicial deja de cumplir su función cuando se convierte en el gobierno de algunas cúpulas, por más que ellas provengan de los magistrados de la Corte Suprema.

Para defender esa independencia se debe generar un nuevo modelo de gobierno que favorezca la transparencia y la participación de todos los jueces. Además, se ha confundido el alto valor de ese tribunal, en lo estrictamente jurisdiccional, con las funciones de gobierno y de administración. De ese modo se generó un modelo que no permitió el desarrollo de una verdadera jurisprudencia de alto nivel y a la vez pervertió las funciones centrales del gobierno judicial.

La concentración de funciones en la Corte genera atrasos en la administración, y favorece a que

los problemas de ese tribunal específico se trasladen al conjunto de la administración de justicia. Es necesario clarificar las verdaderas y esenciales tareas de gobierno, separarlas de modo tajante de las funciones de la Corte Suprema y aumentar el compromiso de todos los jueces en el autogobierno del Poder Judicial, ya que la actual estructura, concentrada en algunos magistrados de la Corte Suprema, no responde a la realidad del Poder Judicial en la que nuevos jueces piden protagonismo y están dispuestos a asumir responsabilidades.

Los pilares de un gobierno judicial que busca transparencia, compromiso y solidaridad de todos los jueces en el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia de toda la población son: la creación de un Consejo de Gobierno, las funciones de control de la Asamblea de Jueces, y demás organismos de control y defensa de la independencia judicial. Asimismo, se establecen mecanismos y formas que permitan una elección transparente del Consejo de Gobierno -del mismo modo como el Poder Legislativo elige sus propios órganos de gobierno- y formas para preservar una politización impropia de esa elección.

Se establecen, por otra parte, los mecanismos de relacionamiento entre las funciones de gobierno y las funciones de administración, que también son separadas, aunque se mantienen con claridad las reglas de superintendencia previstas en la Constitución Nacional, volviéndolas a sus normales cauces de control. En especial, se prevé un mecanismo fuerte de supervisión y control de la actividad de los jueces y de la calidad del servicio que no implique ninguna forma de afectación a la necesaria independencia judicial.

La Carrera Judicial que combine estabilidad con idoneidad, es otro gran eje de esta nueva etapa de reforma. La misma está establecida en la Constitución, pero no fue desarrollada. El sistema de nombramientos por sí solo no es suficiente para evitar el cuoteo y la influencia de los grupos de presión sin una verdadera carrera judicial. Esta Carrera debe propiciar el ascenso por mérito y el desarrollo profesional permanente, como forma de generar un plantel de jueces que no sean manipulables por presiones circunstanciales o estructurales. Con esto se busca aumentar la capacidad técnica de la administración del Estado.

La redefinición de la Corte Suprema

La redefinición del trabajo de la Corte Suprema se hace necesaria tanto para revisar su competencia como sus procedimientos, de modo que ella sea el lugar donde los mejores juristas del país deliberan y discuten para llegar a una solución equilibrada,

transparente y bien fundamentada. En la realidad actual de nuestra Corte, al mismo tiempo que se deben estudiar casos de los que pueden depender sumas de dinero enormes o afectar a millones de personas, esos mismos jueces dedican su tiempo a temas menores de administración o a decisiones en causas de menor impacto en la vida social del país.

Esto no se perfila entre las recomendaciones ya que la complejidad de los sistemas normativos modernos, el impacto que las decisiones de la Corte Suprema –en especial a través del control de constitucionalidad– tienen sobre la totalidad de la vida social, económica e institucional del país, y la repercusión del desempeño judicial en la inserción internacional y regional, hacen que el papel de esas Cortes hoy deba ser visto bajo un nuevo prisma.

Por la gravedad de los casos se requiere un nuevo tipo de litigio ante los tribunales para que los mismos no se conviertan en poco transparentes o en meros trámites. Una fuerte oralización de todos los procedimientos y reglas más rigurosas y transparentes de presentación de los planteos, son algunos de los grandes cambios que trae este proyecto, ya que no sólo las nuevas Constituciones traen nuevos derechos que reclaman ser aplicados sino que la realidad se ha vuelto tan cambiante que obliga a una permanente concreción de viejos principios y normas a situaciones sociales muy alejadas de las previsiones del legislador.

El reordenamiento de competencias

La Jurisdicción Civil, Penal y Comercial no es suficiente para abarcar el conocimiento de todos los conflictos. Se desconoce además que existen conflictos sociales que por su número y especiales características requieren de un tratamiento jurisdiccional especializado. Estos son claros ejemplos de que la complejidad de las relaciones sociales, el incremento de las reivindicaciones y de la conflictividad social, significan para el Poder Judicial un doble desafío: mejorar su capacidad de proveer efectiva tutela judicial, y generar mecanismos para lidiar con el respectivo incremento de la carga procesal que deviene de ella.

La reforma agraria, los conflictos de interés de colectivo como los relativos al medio ambiente, los particularmente sensibles como los vinculados a la familia, niñez y adolescencia, entre otros, merecen tener un tratamiento especializado. Igualmente es imposible seguir atendiendo un sinnúmero de peticiones y trámites que nada tienen que ver con la función jurisdiccional, es decir, con la resolución de conflictos. Tal es el caso de los llamados “procesos voluntarios” y de las venias o autorizaciones

judiciales, trámites que pueden ser mejor atendidos por autoridades no jurisdiccionales.

La consolidación de la modernización de tribunales

La administración de justicia no se diferencia de otras organizaciones que manejan recursos, procedimientos y toman decisiones sensibles. Ha sido la falta de profesionalismo y la excesiva intromisión de jueces en asuntos técnicos de administración lo que provocó a una maraña que favorece la corrupción, los nombramientos de favor y la falta de supervisión, control y planificación. Se debe diseñar un sistema claro y sencillo de administración, bajo la figura de nuevos administradores que permitan racionalizar los recursos y provocar una masiva y eficiente incorporación de tecnología organizacional.

El conjunto de acciones realizadas en el último año, orientadas a la modernización de la administración, las nuevas reglas de elaboración de presupuestos, la elaboración de indicadores, el mejoramiento de los circuitos de información, la utilización de círculos de calidad y la elaboración de estándares de trabajo, son signos de la necesidad de realizar un profundo cambio en las relaciones entre la administración de los tribunales y el ejercicio de la jurisdicción.

Se trata de diferenciar tres órdenes de trabajo: lo estrictamente jurisdiccional, vinculado a las tareas propias de los jueces; la macro administración de los tribunales, es decir, el conjunto de órganos que administran los recursos humanos y materiales del Poder Judicial como entidad autónoma; y la oficina judicial, entendida como el entorno de tareas administrativas que rodean a la actividad judicial y le dan soporte, en particular el trámite de casos y la celebración de las audiencias. Estas tres dimensiones se encuentran aún atadas a modelos ya muy superados.

El modelo de juzgados es otra de las razones del atraso de la administración de justicia. Estas son entidades administrativas cerradas sobre sí mismas, favorecedoras de la delegación judicial, y poco transparentes en sus trámites y métodos de trabajo. Ese modelo celular debe ser modificado por un nuevo tipo de oficina judicial que profesionalice el apoyo administrativo a la jurisdicción, incorpore nueva tecnología en las prácticas de trabajo, cambie los modos de relacionarse con los profesionales, brinde una mejor atención al público, y esté en manos de verdaderos directores de despacho.

Una nueva relación entre el Poder Judicial y la ciudadanía

No se puede postergar la redefinición del relacionamiento del Poder Judicial con el ciudadano, ya que esa participación es una exigencia democrática. Esto servirá para concertar las políticas públicas del sector, dotar de transparencia a la gestión del Poder Judicial, favorece el acceso a la justicia, generar una cultura de paz, el compromiso de todos con el Estado de Derecho y con una convivencia armónica. La tutela judicial efectiva todavía sigue siendo la deuda histórica del Poder Judicial, la que será saldada al convertir a la administración de Justicia en un servicio básico y accesible en condiciones de igualdad.

La configuración monárquica del Poder Judicial hace que el mismo siga atrapado en sus “palacios de justicia” y encadenado por sus prácticas procesales ritualistas, complejas e incomprensibles convirtieron a la Administración de Justicia, en un espacio oscuro, y vedado para legos y profanos, excluyente y alejado del ciudadano especialmente del más débil. El Estado debería estar siempre preocupado por remover cualquier obstáculo que impida a las personas y especialmente a los sectores sociales más débiles, acceder al sistema judicial.