

Reforma Constitucional- La independencia del Poder Judicial

José María Cabral Alcaraz¹

Sumario

El presente trabajo advierte la necesidad de reformar la constitución en el capítulo correspondiente al proceso normativo de selección de candidatos para ocupar los cargos en el Poder Judicial o su confirmación, así como el juzgamiento de los magistrados.

La reforma de la constitución deberá abarcar, la supresión del órgano selector y del órgano de juzgamiento o una completa reformulación en la integración y funciones de los órganos denominados Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

El propósito de la modificación es obtener la independencia de la justicia, reparando el desequilibrio que impuso la constitución favoreciendo a un nuevo factor denominado el corporativismo político judicial.

Abstract

This paper notes the need to reform the constitution in the corresponding chapter in the regulatory process of selecting candidates for positions in the judiciary or confirmation and prosecuting magistrates.

The reform of the constitution should include the abolition of the selector body and organ of prosecution or a complete reformulation in the integration and functions of the organs called Judicial Council and Prosecution Panel of Judges.

The purpose of the reform is to gain independence of justice, repairing the imbalance favoring the constitution imposed a new political factor called judicial corporatism.

¹ Prof. Abogado José María Cabral

Profesor asistente de la cátedra de Derecho Constitucional Nacional y Comparado Derecho UCA

Ex decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas UCA

Ex Director de la Escuela Judicial del Paraguay

Ex Miembro del Consejo de la Magistratura

Director de las publicaciones jurídicas de Ediciones Montoya

Director de los cursos de Posgrado, área Jurídica del ISEHF- Compañía de Jesús

LA INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA.

El sistema de designación de los miembros del Poder Judicial en la constitución de Paraguay está regulado en la Parte II en el Título II Capítulo III Del Poder Judicial. Los órganos que participan del proceso de designación son el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia para los cargos de jueces, camaristas, fiscales, defensores entre otros servidores públicos y para el cargo de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, intervienen el Consejo de la Magistratura, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República. Para el cargo de Fiscal General del Estado el proceso se realiza con la participación del Consejo de la Magistratura, el Presidente de la República y la Cámara de Senadores.

Los órganos creados por la Constitución de 1992 con el objeto de seleccionar y juzgar se incluyen en la normatividad jurídica del Paraguay a partir de ese año, sin embargo, la trayectoria normativa de estos órganos en las constituciones comparadas datan de finales de la segunda guerra mundial.

En la Constitución de 1967, los órganos que participaban en el proceso para cubrir los cargos de magistrados se realizaban de acuerdo al artículo 180 inciso 8; a) Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la República con acuerdo de la Cámara de Senadores. b) Para Fiscal General del Estado; el Presidente de la República con dictamen del Consejo de Estado y acuerdo de la Cámara de Senadores; c) Para los miembros de los tribunales, los jueces y los demás magistrados del Poder Judicial, el Presidente de la República con acuerdo de la Corte Suprema.

La constitución de 1967 adquiriría solo un valor semántico por el poder absoluto imperante en el periodo de gobierno del general-presidente. De facto se imponía la voluntad del general-presidente, tanto para cubrir los cargos de jueces de la Corte Suprema como para los cargos de jueces inferiores.

Desmontar jurídicamente el factor del poder del general-presidente en alianza con un partido político y las fuerzas armadas, fue la razón fundamental para modificar el proceso de designación. Evitar que el factor del corporativismo jurídico judicial se instaure, pudo ser otra razón para implantar el nuevo proceso descrito en la constitución del año de 1992, aunque no hay datos de alguna polémica sobre la sobrevaluación de uno en relación al otro y la experiencia nos demuestra que dicho factor nunca fue prioridad.

Al poder absoluto del general-presidente no es posible retornar, menos repetir la experiencia con otro sustituto y con un esquema similar. Ante los hechos nuevos surgidos de la aplicación del procedimiento de la constitución actual es perentorio revisar el proceso vigente y plantear nuevas soluciones.

La nueva constitución instauró el predominio del factor proveniente del corporativismo jurídico político originado en las Cámaras del Congreso y el Poder Ejecutivo, las razones que avalan esta situación las encontramos en el sistema de la democracia representativa y los escasos mecanismos de participación directa dispuesto en la constitución, esta razón jurídica movilizó a los ciudadanos con deseo de acceder a la función judicial a pertenecer a los partidos políticos, como un camino facilitador al acceso a los cargos judiciales. La norma jurídica no encontró mayor obstáculo para robustecerse teniendo en cuenta la realidad sociológica del Paraguay en donde predominan dos partidos políticos centenarios.

El factor citado fue fortaleciendo la norma jurídica en alianza con mecanismos de facto, estos desde el principio influyeron e influyen en el proceso de selección y juzgamiento dentro del Consejo de la Magistratura o el Jurado de Enjuiciamiento. Solo con observar la conformación y práctica de los órganos se corrobora la afirmación.

La Constitución impone una nueva vinculación en grado superlativo en favor del corporativismo jurídico político y el pretendido puente de relacionamiento entre los poderes del estado y la sociedad que se anhelaba construir con la participación de los abogados en distintas funciones, provenientes del Poder Ejecutivo, las Cámaras del Congreso y las Universidades se frustra hasta a la fecha.

La pretendida interacción de los tres poderes del estado y la sociedad eligiendo a los mejores y juzgando con independencia por medio de la participación de abogados en distintas funciones bajo una aparente autonomía, adolece de defectos y no se puede exhibir ingenuamente a los órganos y los que ocupan los cargos, separados o independientes de quienes les designaron y de sus partidos políticos.

La representación de la Universidad por medio de un profesor a más de las atribuciones formales, debería proporcionar a los órganos en donde actúan, neutralidad partidaria, soporte técnico – académico, entre otros, para facilitar la interacción entre estado y sociedad. A varios años de funcionamiento, la experiencia nos indica que en la mayoría de los casos, los mismos en la generalidad son cooptados por el factor

corporativo político judicial y en otros casos, activan directamente a favor de un partido político.

Se debe tener en cuenta una lacerante realidad, las universidades no cuentan con un plantel de profesores a tiempo completo y los mismos en la generalidad, son abogados ejerciendo la profesión y enseñando en breves horas semanales. Igual suerte de cooptación sigue la representación de los abogados.

Para ser miembros del Consejo o el Jurado se requiere el título de abogado, en nuestro sistema no hay un contrapeso de un integrante que no sea abogado.

Desde el año 1992 hasta la fecha observamos que el diseño institucional instaurado en favor del nuevo factor denominado corporativismo jurídico político, requiere de una revisión por ser un tema central a modificar. Es hora de repensar el diseño institucional ante los resultados logrados con el sistema vigente.

El diseño institucional contribuye a desdeñar la vigencia del principio de independencia, así por ejemplo, alienta la transitoriedad en el cargo judicial, cuando prescribe un mandato de tres años, eventualmente extendidos a otros tres años en caso de reelección de acuerdo al artículo 263 de la constitución. Además, viola el principio de igualdad de oportunidades, pues solo un profesional con buen caudal económico puede interrumpir su labor profesional y retomar toda su cartera de clientes luego de la pausa impuesta por el ejercicio de la función judicial.

Para los doctrinarios, el mandato judicial es sinónimo de largos años de permanencia en el cargo, hasta por ejemplo la edad de 65 años o, en otros casos, el periodo del cargo es vitalicio. Estos privilegios se otorgan sin perjuicio de la responsabilidad política, penal, administrativa y civil que le establece la constitución y la ley.

Los constituyentes tal vez no analizaron a profundidad que el factor corporativo jurídico político se impondría en desmedro de la independencia del Poder Judicial. En la doctrina nacional no encontramos una controversia entre la conveniencia de adoptar uno u otro factor sino, más bien, en el pasado reciente se buscó una solución para resolver la situación fáctica producida en el poder judicial con los magistrados del periodo del general-presidente.

En consecuencia no se puede comparar, si el factor corporativo jurídico judicial es bueno o malo, tanto en el proceso de designación de magistrados y en su posible

juzgamiento, porque no contamos con datos para comparar; si bien la doctrina señala que el predominio de uno u otro factor no favorece al estado de derecho.

La condición de independencia entre los poderes del estado no se encuentra en la parte I de las Declaraciones Fundamentales en el Título I artículo 3 Del Poder Público que dispone: El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control.

La independencia como garantía del ejercicio del Poder Judicial, se encuentra en la parte II en el Capítulo III del Poder Judicial en el artículo 248 titulado: De la Independencia del Poder Judicial, la independencia descrita en la norma prescribe que queda garantizada la independencia del Poder Judicial, asimismo, solo los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial tienen la facultad de conocer y decidir en actos de carácter contencioso.

Es sabido que la constitución prescribe la independencia del Poder Judicial y protege tanto al órgano juzgador como a los servidores públicos investidos de la facultad de decidir en los actos contenciones sometidos a su conocimiento y juzgamiento, también protege a los fiscales en la ley Orgánica del Ministerio Público, en el artículo 2, bajo el epígrafe de Autonomía, cuando refiere: En el cumplimiento de sus funciones ante los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público actuará en el marco de la ley con independencia de criterio.

El artículo 248 de la constitución, titulado de la Independencia del Poder Judicial, ordena cuanto sigue: Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. La independencia, como condición de actuación de los órganos y de las personas que integran el poder judicial, abarca necesariamente a las atribuciones del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento. De no ser así, no hay razón para justificar la extensión del régimen de las inmunidades de los ministros de la Corte Suprema de Justicia a los Consejeros y miembros del Jurado, o el resguardo de juicio político a los efectos de la destitución de los mismos, privilegio dispuesto legislativamente, aunque de dudosa constitucionalidad.

No me queda duda de la pertenencia al Poder Judicial de estos órganos pues la prescriptividad de la norma constitucional y legal que protege la independencia y las sanciones constitucionales y penales que la ley imponen constituyen una barrera y vía de escape a la sobrevaluación del factor corporativo político jurídico. La constitución

expresa que los que atentaren contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedaran inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, así mismo, con relación a los actos que vulneran la independencia, la norma ordena la nulidad insanable.

Los ciudadanos deben denunciar la actuación dependiente de estos órganos y los miembros que la integran, y los fiscales deben actuar conforme a la constitución y la ley; otro funcionario responsable de mantener la independencia es el Defensor del Pueblo.

Ante la afectación de la independencia del poder judicial por el diseño institucional y su deformación fáctica actual, es hora de concluir la polémica sobre el carácter judicial o extrapoder del Consejo y el Jurado.

En ese sentido, un órgano que propone las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, o propone las ternas de candidatos para cargos de los tribunales inferiores o jueces, con el único fin de conformar los cuadros de magistrados que resolverán las cuestiones contenciosas por medio de sentencias basadas en la constitución, solo pueden ser parte del Poder Judicial, así también lo entiende la Ley Orgánica del Ministerio Público, cuando ordena que la actuación de los agentes fiscales se adecue al Capítulo III Defensa de la Constitución y del Estado de Derecho en el artículo 41 de la Defensa de la Constitución, del Poder Judicial. El mismo dice: En las causas en que intervenga, el ministerio público velará por la primacía de la constitución y por la efectiva vigencia de todos sus principios y normas, así como por el respeto de las garantías y derechos en ella establecidos, utilizando todos los recursos y las acciones reconocidas por la ley.

El Código Procesal Penal en su artículo 3, precautela sobre la independencia e imparcialidad en los siguientes términos: Los jueces serán independientes y actuarán libres de toda injerencia externa, y en particular, de los demás integrantes del Poder Judicial y de los otros poderes del Estado. En caso de injerencia en el ejercicio de sus funciones, el juez informará a la Corte Suprema de Justicia sobre los hechos que afecten su independencia. Cuando provenga de la Corte Suprema de Justicia o de alguno de sus ministros, el informe será remitido a la Cámara de Diputados. Los jueces valorarán en su decisión tanto las circunstancias favorables, como las perjudiciales para el imputado, con absoluta imparcialidad.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DESDE 1870 HASTA 1992

A los efectos de facilitar la modificación de la normativa, presentamos los procedimientos indicados por las constituciones del Paraguay para ocupar los cargos judiciales. Esta cita nos permite hacer notar como ciertos temas fundamentales a la independencia del Poder Judicial, nunca fueron claramente protegidos por las normas, como se puede percibir desde las distintas redacciones. Se podría conjeturar que la inamovilidad no fue tenida en cuenta, salvo en forma semántica, observamos cómo el rechazo de la propuesta de parte del Presidente de la República solo es regulado en la Constitución de 1870, el intento de participación ciudadana y el nefasto precedente en la Constitución de 1940 con el funcionamiento del Consejo de Estado, la influencia de la corporación política jurídica en la constitución de 1992, entre otras normas que deben ser consideradas a fin de garantizar la independencia del Poder Judicial.

Proceso de nombramiento en la Constitución de 1870

Capítulo XII

Atribuciones del Poder Ejecutivo

Art. 102- El Presidente de la Republica tiene las siguientes atribuciones:

4. Nombra los magistrados del Superior Tribunal de Justicia con acuerdo del Senado y los demás empleados inferiores de la administración de Justicia con acuerdo del mismo Tribunal Superior.

Capítulo XIV

Art. 113- Los miembros del Superior Tribunal de y los jueces de los Tribunales inferiores son nombrados por el P.E. con arreglo al inciso 4 artículo 102. En caso en que los candidatos presentados por el P.E. no sean aceptados por el Senado o por la Cámara de Justicia, aquel presentara inmediatamente otros candidatos. Sin embargo, en caso de vacantes y estando en receso el Congreso, el P.E. podrá proveerlas por nombramiento en comisión que espiran con la instalación del próximo periodo Legislativo.

Art. 120- Los miembros del Superior Tribunal de Justicia prestaran juramento en manos del Presidente de la Republica de desempeñar fielmente sus obligaciones,

administrando justicia bien y legalmente de conformidad a lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el mismo Tribunal.

Proceso de designación de los miembros del Poder Judicial en la Constitución de 1940

Art.- 51.-El Presidente de la Republica tiene las siguientes atribuciones:

5) Nombra a los Miembros de la Corte Suprema de Justicia con acuerdo del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y a los demás funcionarios de la Administración de justicia, con acuerdo de la Corte Suprema;

Art. 84.- Los Miembros de la Corte Suprema de Justicia serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Consejo de Estado. Los demás Magistrados y Jueces del Poder Judicial serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Corte Suprema de Justicia.

Procedimiento de nombramiento de los magistrados judiciales en la Constitución de 1967

Capitulo VIII

DEL Poder EJECUTIVO

1. COMPOSICION,ELECCION y DURACION

2. Atribuciones

Art. 180.- El Presidente de la Republica tiene las siguientes atribuciones:

8) Con acuerdo de la Cámara de Senadores, nombra a los miembros de la Corte Suprema de Justicia; con dictamen del Consejo de Estado y acuerdo de la Cámara de Senadores, al Fiscal General del Estado; y con acuerdo de la Corte, a los miembros de los Tribunales, a los Jueces y a los miembros del Poder Judicial;

4. Del CONSEJO DE ESTADO

Art. 190.- Serán atribuciones del Consejo de Estado:

3) Dictaminar sobre los méritos del Candidato a ser propuesto por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores, para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado.

Art. 195. El Poder Ejecutivo designará a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, a los jueces y demás Magistrados del Poder Judicial, por el procedimiento establecido en esta Constitución.

Art.196.- Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, los Jueces y demás Magistrados serán designados por el periodo de cinco años, coincidentes con el presidencial, y podrán ser reelectos. Solo serán removidos por la comisión de delitos o mal desempeño en sus funciones. La remoción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia se hará conforme a lo que dispone esta Constitución. El enjuiciamiento de los demás Magistrados se hará ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la ley.

Procedimiento de designación de magistrados en la Constitución de 1992

Sección V

DE LA CAMARA DE SENADORES

Artículo 224. De las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

4) designar o proponer a los Magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece esta Constitución.

CAPITULO III

DEL PODER JUDICIAL

SECCION I

Artículo 251. De la designación

Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la Republica serán designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna de la Consejo de la Magistratura.

Artículo 253. Del enjuiciamiento y remoción de los magistrados

Los magistrados judiciales solo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Este estará integrado por dos ministros

de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; estos cuatro últimos deberán ser abogados. La ley reglamentara el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

SECCION III

DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Artículo 264. De los deberes y atribuciones

Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura

1) Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo;

2) Proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales;

SECCION IV

DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 269. De la elección y de la duración

El Fiscal General de Estado tiene inamovilidad. Dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto. Es nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

CONCLUSION

La reforma de la constitución debe dirigirse a restaurar el principio de la independencia del Poder Judicial evitando la sobrevaluación que ha adquirido el factor corporativo político judicial. El diseño institucional dispuesto en las normas de la constitución para seleccionar y juzgar a los integrantes del Poder Judicial debe ser modificados. Solo nos quedan dos caminos, o suprimimos el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento y retornamos a la tradición de la constitución de 1870 con nuevos mecanismo de control, nutriéndonos de la experiencia de control de fuente

norteamericana principalmente, o replanteamos totalmente las instituciones citadas. Me inclino a volver a la tradición de la constitución de 1870 con nuevos mecanismo de control de parte de los poderes del estado y de la sociedad y evitar los innecesarios gastos que desangran el presupuesto de la nación con órganos que por su diseño, han fracasado; además de observar cómo con estos órganos vigentes, vulneran principios republicanos que hacen irrisorio el valor justicia en el Paraguay.

BIBLIOGRAFIA

- Consejos de la Magistratura. Los Consejos de la Magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú. Publicación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales. Ediciones del Instituto México 1880. Buenos Aires, Argentina, 2003
- Acceso a la Función Judicial. Estudio Comparado. Manuales de Formación Continua¹³ Consejo General del Poder Judicial. Madrid, España, 2001.
- Paraguay: Itinerario Constitucional. Anexo Constitucional de 1992. Intercontinental Editora 3, Edición Asunción, Paraguay, 1993
- Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Marco Legal y desempeño institucional Tomo I y II. Usaid – Cidsep/ UCA. Director del Proyecto Gustavo Becker, Daniel Mendonca - Consultor Especialista, Juan Carlos Mendonca - Consultor Especialista. 2007 - Asunción Paraguay

Palabras claves: reformar la constitución, confirmación, juzgamiento, corporativismo político judicial, independencia de la justicia

Keywords: *reform the constitution, confirmation, prosecution, judicial, political corporatism, independence of justice*