

## INFORME SOBRE EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA- CAPÍTULO PARAGUAY

[Investigadores](#)

[Presentación](#)

[Sistema General del Consejo de la Magistratura](#)

[Duración y estabilidad en el cargo de consejero](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Pluralismo](#)

[Requisitos para acceder al cargo de consejero](#)

[Remuneración del cargo de consejero](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Impacto funcional](#)

[Competencia de los órganos que intervienen en el proceso de designación](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Sistema de selección y nombramiento](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Transparencia](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Acceso igualitario](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Debido proceso](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Imparcialidad](#)

[Conclusiones preliminares](#)

[Sistema disciplinario y de remoción](#)

[Subsistema de remoción](#)

[Subsistema de disciplina](#)

[Otras funciones del Consejo de la Magistratura](#)

[Escuela Judicial](#)

[Administración financiera del Poder Judicial](#)

[Administración del Personal del Poder Judicial](#)

[Funciones de evaluación, auditoría y organización.](#)

### Presentación

Es innegable que uno de los motivos que disminuyen la credibilidad ciudadana en el funcionamiento de su administración de justicia, radica en la escasa transparencia en el proceso de selección y nombramiento de jueces, fiscales y defensores; en este sentido y a modo de cuestionamiento, los propios operadores que integran el sistema -jueces, fiscales y defensores- advierten que dicho proceso está subordinado a intereses políticos y sectoriales, aspectos que

desnaturalizan y desdibujan los presupuestos constitucionales de idoneidad e igualdad para acceder a la función pública en general.

Los medios de comunicación y los informes de organizaciones de derechos humanos reiteradamente vienen denunciando esta distorsión, aunque la mayoría de los casos están vinculados de forma muy estrecha con hechos puntuales de corrupción o por las irregularidades perpetradas en el desarrollo de ciertas causas emblemáticas, más no se avizora hasta el presente la conformación de un proceso crítico articulado, ponderado y alternativo de los sectores sociales afectados por esta deletérea incidencia, para escudriñar elementos objetivos que permitan la reformulación del Consejo de la Magistratura en nuestro sistema legal.

La relevancia del presente trabajo encuentra apoyatura en que precisamente este año se producirá la ratificación de alrededor del 80 % (ochenta por ciento) de los cargos desempeñados por los operadores del sistema, lo que a la luz de la experiencia percibida en las anteriores selecciones, reclama el señalamiento de unas herramientas que permitan evaluar objetivamente lo actuado hasta el presente y perfilar un modelo de selección y nominación, en el que prevaleciendo los imperativos constitucionales provea la inclusión de criterios objetivos para la conformación de las ternas de postulación y las designaciones a cargo de los órganos involucrados en dichos menesteres.

Discernir la distorsión producida en el sistema de selección y nombramiento de operadores del sistema judicial, exige una tarea distintiva de causas de dos etiologías: las intrasistémicas que se observan en la acción de los órganos involucrados en dicha tarea y las extrasistémicas derivadas de la fragilidad de los órganos estatales en los cuales las fragmentaciones son tan endémicas que impiden la construcción de consensos, dificultando el funcionamiento institucional de aquellos, conflictividad que se verá amplificada en el proceso político iniciado este año y que culminará en Abril de 2003.

Existen numerosas causas intrasistémicas que sería irrazonable puntualizarlas por las limitaciones del presente trabajo, aunque extractamos algunas que por su relevancia indicativa son suficientes para mensurar la distorsión generada desde la perspectiva abordada.

El incumplimiento de los criterios y procedimientos constitucionales que deben observar los órganos postuladores y seleccionadores, lo que se refleja en el uso predilecto de criterios discrecionales en detrimento de los parámetros formales regulados en la normativa de la materia, ya que los consejeros definen sus propios criterios, interpretándolos y aplicándolos para cada proceso, provocando inseguridad y desconfianza en los concursantes porque precisamente no se visualizan estándares objetivos en cuanto a la ponderación de sus habilidades.

Si bien el Código de Organización Judicial indica unos requisitos formales que debe reunir el postulante a un cargo judicial, aunque son insuficientes para discernir objetivamente parámetros normativos atinentes a lo que se considera idoneidad para acceder a un cargo judicial. Un ejemplo de lo afirmado, es que en los últimos concursos se debatió en el seno del Consejo la modificación de los alcances de lo que se venía entendiendo como la experiencia profesional de los postulantes, en el sentido de excluir de su contenido el ejercicio de cargos administrativos en el Poder Judicial (secretarios, procuradores fiscales, relatores y demás auxiliares), restricción que dejaría fuera del concurso a tales funcionarios, elemento que contrariamente se adoptó como equivalente a la experiencia profesional en anteriores concursos.

Dicha discrecionalidad no hace otra cosa que potenciar el tráfico de influencias para obtener la nominación y designación, circunstancia que se patentiza en gestiones de lobby y alianzas que notoriamente conspiran contra un elemental requisito para el cargo: la merma de independencia de

los futuros designados. Una de las maneras más usuales es la directa o personal que consiste en visitar tanto a los miembros del órgano postulador (antes de ser propuestos) y a los miembros del órgano nominador, una vez obtenida la nominación. La otra es recurrir a allegados de los miembros de los órganos postuladores y nominadores para que intercedan en su favor ya sea para ser incorporados en las ternas o para ser designados, sin dejar de lado las promesas o ventas de lealtades o influencias en caso de resultar seleccionados.

Es obvio que las prácticas reseñadas, producen un desgaste en ambos sectores -en los miembros de los órganos intervinientes y en los postulantes-, lo que se traduce en el principal cuestionamiento que los sectores de la opinión pública y defensores de los derechos humanos externan para reputar al sistema de selección como altamente vulnerable y con escasa credibilidad.

Al sólo efecto enunciativo, se reseñaron prácticas relajadas con los alcances normativos y funcionales del Consejo de la Magistratura, ya que no menos gravitante resultan las influencias políticas que se observan desde su misma conformación orgánica, así como las derivadas del modelo de organización adoptado por el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia para atender puntualmente esta labor.

No menos importante que los aspectos detallados, es el atinente al factor comunicacional cuya deficiencia resulta fácilmente identificable; en efecto, los órganos involucrados en el proceso tienen enormes dificultades para comunicarse con los sectores sociales y de opinión, sea por voluntad propia del organismo, por la ausencia de una política institucional comunicacional o porque carecen de una información sistematizada, relevante y actualizada que formen una visión exterior seria, poniendo al descubierto las deficiencias que adolece la institución.

La descripción de los problemas consignados, trasegó efectos perniciosos que se pueden acotar en el siguiente resumen:

- ✓ Falta de credibilidad en el sistema de administración de justicia en general por parte de los usuarios y de la ciudadanía en general, prejuizamiento que no sólo deriva de la forma de actuación de sus encargados, sino de los vicios puntualizados en el sistema de selección y nominación;

- ✓ Dificultades para lograr reconocimiento social, ya que por efecto de la ausencia de credibilidad inician sus labores con poca legitimidad, lo que duplica sus esfuerzos –a veces estériles- para remontar prejuicios que ponen en duda su imparcialidad e independencia, lo que se acentúa cuando el operador tiene demostrados antecedentes vinculados con sectores de predicamento político o económico.

- ✓ Desmotiva la participación de personas con reconocida solvencia para ocupar los cargos vacantes, ya que las mismas prefieren obviar un proceso que según la percepción de la mayoría permitirá sus nominaciones, en la medida que sus vínculos políticos o sectoriales adquieran una incidencia seria en dicha instancia.

En lo que hace a las causas extrasistémicas y que proyectan distorsiones en el accionar del Consejo de la Magistratura, no puede perderse de vista la vigencia de un sistema de justicia institucionalmente frágil, tamizado por actos de corrupción y vulnerable a los vaivenes coyunturales de la política nacional, contribuyendo a un crecimiento sostenido de la percepción ciudadana acerca de la inseguridad jurídica en todos los aspectos de la vida del país.

Si el Poder Judicial tiene a su cargo el control de las desviaciones sociales y el accionar de los demás poderes constituidos, es evidente que toda distorsión de los criterios para la selección y nominación de los magistrados profundiza la elevada percepción negativa de la ciudadanía acerca de

sus administradores judiciales; si el objetivo constitucional no es otro que propender hacia una labor imparcial e independiente de los jueces al momento de emitir sus decisiones, es obvio que la deslegitimación de su designación produce un perjuicio que dificulta la obtención de progresos en la construcción de un sistema judicial creíble y próximo a sus ciudadanos.

## **A. SISTEMA GENERAL DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.**

### **I. INDEPENDENCIA.**

#### **Seguridad orgánica.**

La Constitución de 1992 con el objetivo de hacer efectivo el principio de independencia judicial, confió la selección de los futuros magistrados al Consejo de la Magistratura, un cuerpo colegiado extra-poder y de composición plural.

Es un órgano extra-poder, porque no integra la estructura de ninguno de los poderes constituidos y tampoco se constituye en poder propio; precisamente su integración plural constituye el fundamento de su naturaleza extra-poder, ya que la componen representantes de los poderes constituidos y de otros estamentos de la sociedad, aunque vinculados al ejercicio profesional de la abogacía (estamento de letrados matriculados y de las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional y Privada, respectivamente).

Es autónomo, no obstante que la inclusión de su presupuesto se ubique dentro del sector “Poder Judicial”, advirtiendo que dicha circunstancia se debe a que la ley presupuestaria prevé programas institucionales, lo que para nada afecta su configuración orgánica.

El Consejo se encuentra representado por los demás poderes constituidos y de la siguiente manera: un representante del Poder Ejecutivo, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un Diputado, un Senador, dos Abogados de la matrícula, un Profesor de la Universidad Nacional y un Profesor de las facultades de derecho de las universidades privadas con no menos de veinte años de funcionamiento.

Procurando garantizar la independencia de los consejeros, se les confirió idénticas inmunidades a las previstas para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, de manera que sólo serán removidos por el mecanismo del juicio político y bajo las mismas causales previstas en la Constitución y en las leyes.

La institución articulada por los constituyentes pretendió plasmar un diseño selectivo de jueces prescindente de criterios estrictamente políticos como ocurría con el anterior esquema constitucional y en el cual prevalecía tales parámetros con la intervención casi hegemónica del Poder Ejecutivo; esta pretensión no se cristalizó en los hechos como advirtiéramos en la introducción del presente trabajo, ya que siguen prevaleciendo injerencias político-partidarias en la selección y designación de magistrados que no hacen sino confirmar los mismos vicios, aunque bajo una dinámica diferente, si advertimos que la intervención de representantes de distintos órganos y estamentos complejizan el *lobby* de los interesados, precisamente porque deben prestar una especial atención de las mayorías coyunturales que se ostentan en dicho cuerpo.

#### **Aspecto empírico.**

La independencia del Consejo es cuestionada en los últimos tiempos, referenciada principalmente con la propuesta de terna para la elección de un Ministro de la Corte Suprema de Justicia que remitiera al Senado, en cuyo contexto se sostuvo una disputa que se manifestó en el hecho que la Cámara de Senadores ejerza la potestad legítima de rechazar la terna seleccionada por el Consejo.

### **1. Duración y estabilidad en el cargo de consejero.**

El cargo de consejero se ejerce por periodos de tres años, pudiendo ser reelectos por un periodo más, en forma consecutiva o alternativa; la excepción a esta regla se presenta con los consejeros que representan al órgano legislativo, los cuales cesan automáticamente cuando acontezca el fenecimiento del mandato del órgano que los nominó.

### **Aspecto empírico.**

En la actualidad, la renovación de los consejeros es bastante discutible, ya que la mayoría de los que fueron designados como titulares en el presente período, fungieron como suplentes en el anterior.

Por otra parte y como dato relevante, merece apuntarse que hasta la fecha ningún consejero fue removido del cargo, trámite que corresponde al previsto para el juicio político (la Cámara de Senadores emite un veredicto de remoción sobre la base de una acusación formulada por la Cámara de Diputados).

## **Conclusiones preliminares.**

La Constitución Paraguaya previó las herramientas jurídicas esenciales para diseñar un Consejo de la Magistratura funcionalmente independiente de los poderes constituidos, a través de una integración pluralista que contenga a los diferentes estamentos que representan a las Cámaras de Senadores y Diputados, al Poder Ejecutivo, a la Corte Suprema de Justicia, a las Universidades privadas y públicas de Derecho y a los profesionales abogados.

Esta conformación garantiza que ninguno de los estamentos involucrados pueda ejercer más poder que los restantes, repeliendo la vulneración del principio de imparcialidad a las labores asignadas constitucionalmente a dicho órgano.

De una evaluación empírica se puede discernir que muchas veces la preponderancia del Senado y la Corte Suprema de Justicia constituyó la decisión del cuerpo en cuanto a sus preferencias, aspecto que en los hechos visualiza una clara afectación de la institucionalidad del Consejo.

Por otro lado, si bien es auspicioso el objetivo institucional otorgado al Consejo de la Magistratura en la Constitución en lo que respecta a la prescindencia de criterios políticos para integrar dicho cuerpo, en los hechos no pudo escapar de las influencias partidarias que lo afectan a la hora de elegir y mantener a los representantes de los distintos estamentos.

## **II. PLURALISMO.**

### **1. Requisitos y composición del consejo.**

En el Consejo de la Magistratura se encuentran representados los diferentes poderes del Estado a través de un representante del Poder Ejecutivo, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un Diputado, un Senador, dos Abogados de la matrícula, un Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y un Profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas con no menos de veinte años de funcionamiento.

Dicha composición es objeto de discusión, principalmente por el mayor predicamento que algunos sectores hacen valer en las decisiones adoptadas por el colegiado frente a las aspiraciones de los demás, lo que se puede evaluar de acuerdo a los siguientes cuestionamientos actuales y que guardan relación con el aspecto abordado.

✓ Se cuestiona la exigua representación judicial –un Ministro de la Corte Suprema de Justicia- y que recae solamente en la máxima instancia de dicho poder. Se viene insistiendo en que sin erigirse en un cuerpo netamente judicialista, lo integren magistrados de instancias inferiores elegidos por la magistratura judicial de la República a través de elecciones directas, cuyo control y organización sean supervisadas por la Corte Suprema de Justicia o de la Justicia Electoral, indistintamente.

✓ Igualmente se cuestiona la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el Consejo, ya que a la misma se añade su intervención directa y relevante –según lo prevé el artículo 264.1 de la Constitución- en la designación de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, una vez que sean nominados por la Cámara de Senadores. Lo mismo acontece con la designación del Fiscal General del Estado, ya que la proposición para obtener el acuerdo del Senado lo efectúa el Poder Ejecutivo. Estos casos muy puntuales, pero trascendentes por la importancia de los cargos en cuestión, denotan la preeminencia del poder administrador en el Consejo, lo que galvaniza aún más la desconfianza ciudadana en el accionar de dicho organismo, precisamente porque el Poder Ejecutivo es uno de los órganos en que más prevalecen decisiones políticas.

✓ Un aspecto deficitario que también merece señalarse es el de excluir en el seno del Consejo al Ministerio Público, extremo que no se justifica porque los funcionarios del órgano requirente invisten la condición de magistrados y también deben sujetarse a los mecanismos de selección previstos para los jueces; hubiera sido más atendible que se sustituya la membresía del Poder Ejecutivo por la del Fiscal General del Estado o algún representante del Ministerio Público, fundamentalmente porque la configuración institucional de aquél reviste los caracteres de autonomía funcional que la distinguen de la condición de mandatario del Poder Ejecutivo que investían en un pasado próximo.

✓ En cuanto a la presencia de los representantes del Congreso Nacional, la Constitución ni la reglamentación legal del Consejo no previó la participación pluralista de sus integrantes (garantizando la presencia de los sectores mayoritario y minoritario que integran la representación parlamentaria), lo que fácilmente distorsiona el rol de los mismos porque tampoco el Poder Legislativo se sustrae de las influencias políticas, ya que se trata de un órgano eminentemente que inviste tal carácter; asimismo, hubiera sido recomendable que para evitar los representantes en el Consejo resistan la tentación de seguir instrucciones u órdenes de sus respectivos representados se incluya una cláusula por la cual sus miembros no están sujetos a mandato imperativo, tal como se estableció en el artículo 201.2 de la Constitución Nacional con relación al funcionamiento interno de las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente.

De todo cuanto se apuntó, se puede acotar que formalmente existe representación de todos los poderes del Estado, aunque coincidentemente se advierte que del total de Consejeros que actualmente integran el Consejo de la Magistratura, siete de ellos están afiliados a un partido político -el 86 % (ochenta y seis por ciento) pertenecen al partido de gobierno con seis membresías- y el restante a un partido político que hasta hace poco tiempo integró el co-gobierno; en este mismo orden, si bien la normativa que regula el funcionamiento del Consejo (Ley N° 296/95, Artículo 3°) es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo político-partidario, tal limitación no impide la filiación política de sus miembros.

## **2. Requisitos para acceder al cargo de consejero.**

Son requisitos para acceder al cargo de consejero poseer nacionalidad paraguaya, contar con 35 años de edad, poseer título de abogado y con el ejercicio de por lo menos un lapso de diez años en la profesión o en la magistratura judicial, o la docencia conjunta, separada o alternativamente (Constitución Nacional, artículo 263).

Como aspecto llamativo, debe señalarse que todos los integrantes del consejo son varones y en periodos anteriores tampoco existió representación femenina.

Conforme a la Memoria del Consejo correspondiente al segundo periodo –Marzo de 1999 a Marzo de 2001- se incorporaron como miembros en representación de la Honorable Cámara de Senadores el Doctor Evelio Fernández Arévalos, quien reemplazo al Dr. Carlos Alberto González; en representación del Poder Ejecutivo el Dr. Cesar Manuel Diesel Junghanns, quien reemplazó al Dr. Luis Alberto Real Riera; en representación de la Honorable Cámara de Diputados el Dr. Marcelo Duarte Manzoni, quien reemplazó al Dr. Juan Carlos Ramírez Montalbetti, siendo reelectos casi todos los miembros que conformaron el Consejo desde sus inicios en el año 1994.

Excepto uno de los consejeros, el representante de la Honorable Cámara de Diputados, todos los demás miembros del Consejo tienen su domicilio en la ciudad de Asunción, sede centralizada del Consejo de la Magistratura.

Entre las prohibiciones o incompatibilidades para acceder al cargo de consejero –que se extienden a los suplentes que accedan a la titularidad-, la ley que organiza el Consejo de la Magistratura, dispone:

✓ El ejercicio de la profesión de abogado. Los abogados que al tiempo de su elección como titulares tuvieren juicios pendientes como patrocinantes o apoderados deberán renunciar a su patrocinio o mandato.

✓ Cualquier otro cargo público, excepto la docencia y la investigación científica a tiempo parcial, para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los Senadores y Diputados Nacionales;

✓ Ejercer cargos políticos partidarios;

✓ Ser miembro al mismo tiempo del Jurado de Enjuiciamiento, en el caso de Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los representantes del Poder Legislativo;

Además de lo señalado, no pueden ser candidatos a miembros titular o suplente quienes se encuentren comprendidos en las siguientes causas:

✓ Los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena;

✓ Los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquélla;

✓ Los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena;

✓ Los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Sub-Contralor General de la República y los miembros de la Justicia Electoral;

✓ Los ministros o religiosos de cualquier credo;

✓ Los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado;

✓ Los militares y policías en servicio activo;

✓ Los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y;

✓ Los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación social.

Los ciudadanos afectados por las inhabilidades previstas en los casos de cargos electivos, judiciales –excepto los Ministros de la Corte Suprema de Justicia-, propietarios de medios masivos de comunicación o de responsables de personas jurídicas concesionarias de servicios públicos del Estado, deberán cesar en sus cargos que motivan la inhabilidad para postularse con una antelación de por lo menos noventa días de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral. (Art. 197 de la Constitución Nacional).

Hasta el presente ningún miembro incurrió en actos incompatibles o inhábiles que prevén la Constitución Nacional y la Ley que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura.

### **3. Remuneración del cargo de consejero.**

La remuneración de un consejero es la misma que corresponde a un integrante del Congreso Nacional, prohibiéndose la doble remuneración por el ejercicio de otro cargo o función pública, con excepción de la docencia y la investigación a tiempo parcial. En el caso del consejero que desempeñe otras funciones coincidentes con su cargo, deberá optar entre la remuneración de consejero o la que corresponda por la otra labor.

El Consejo no brindó información sobre la remuneración de los consejeros, aduciendo que la misma era de carácter restringido; aunque se obtuvo información fidedigna que el Presidente del Consejo percibe a más de su remuneración como consejero titular, una suma idéntica a la asignada al Presidente de la Cámara de Senadores que asciende a US\$ 500 (quinientos dólares americanos) que es la misma cifra que percibe el Presidente del Congreso Nacional, mientras que en lo que se refiere a los consejeros titulares del Consejo por comparación a lo que perciben los parlamentarios, la remuneración de los mismos asciende aproximadamente a US\$ 2.200 (dos mil doscientos dólares americanos).

Cotejando estas cifras con la remuneración asignada a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia que asciende a US\$ 2.000 (dos mil dólares americanos) incluyendo gastos de representación y bonificaciones mensuales, se puede discernir los consejeros obtienen una ventaja económica de US\$ 200 (doscientos dólares americanos) mientras que la diferencia positiva aumenta a US\$ 539 (quinientos treinta y nueve dólares americanos) cuando se refiere a los emolumentos percibidos por el Presidente del Consejo incluyendo los gastos de representación.

Estas asignaciones se incrementaron en un 15 % (quince por ciento) en el Presupuesto del Consejo para el año 2002, valores que no registraron alteraciones en lo respecta a la proyección del Presupuesto para el año 2003.

### **Conclusiones preliminares.**

Si bien la composición del Consejo por diversos poderes y sectores sociales vinculados al mundo jurídico persigue objetivos pluralistas, en la práctica se demostró fehacientemente que se requieren de otros mecanismos de control y regulaciones legales que aseguren la vigencia de una pluralidad efectiva; se puede notar que dentro de la actual integración no se garantiza el pluralismo ideológico, ya que sus integrantes mayoritariamente profesan ideas similares, circunstancia que no provoca mayores debates en su seno a los efectos de pautar elementos objetivos ponderables y amplios que permitan optimizar la selección de las ternas de magistrados que concursan para acceder a los distintos cargos en concurso.

Por otro lado, la participación de los profesionales abogados y de los docentes de derecho pretendió involucrar a la sociedad en las decisiones del gobierno republicano, aunque su restricción al ámbito vinculado al mundo jurídico tampoco es suficiente para abrigar una vigencia efectiva del pluralismo ideológico.

Recuérdese que las normas constitucionales al señalar el presupuesto del pluralismo ideológico como una garantía de participación de todos los sectores de la sociedad en la gestión pública, es incompatible con el actual esquema de componentes del Consejo de la Magistratura, ciñéndose a los ámbitos de los operadores de justicia, más olvidándose del usuario que es el ciudadano. De esta manera, la selección de jueces idóneos como objetivo rector de una democracia pluralista encuentra escollos difíciles de superar desde la óptica de la opinión pública, ya que alegan

a modo de cuestionamiento que la confirmación de los magistrados se sustentan en casi los mismos criterios adoptados por el régimen anterior, prevaleciendo sólo una corriente ideológica.

### **III. IMPACTO FUNCIONAL.**

#### **1. Funciones generales del Consejo de la Magistratura.**

El artículo 264 de la Constitución Nacional enuncia los deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura, a saber:

- ✓ Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo;
- ✓ Proponer las 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, de los jueces y de los agentes fiscales;
- ✓ Proponer la ternas para Fiscal General del Estado;
- ✓ Elaborar su propio reglamento, y;
- ✓ Los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes.

En el artículo 7 del Reglamento N° 14/95 del Consejo de la Magistratura se consignan otras atribuciones, de las que se extractan algunas por su incidencia en la independencia de dicho cuerpo:

- ✓ Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos que en consecuencia se dicten,
- ✓ Dictar reglamentos internos y resoluciones
- ✓ Aprobar los proyectos de presupuesto anual y reprogramaciones
- ✓ Nombrar funcionarios y empleados a propuesta del Presidente y aplicar las sanciones conforme a la ley.
- ✓ Disponer las contrataciones
- ✓ Decidir sobre licitaciones públicas, concurso de precios, contratación directa por vía administrativa y subastas públicas de conformidad con las disposiciones de las Leyes N° 25/91, 26/91 y de Organización Administrativa.

El Consejo de la Magistratura, tampoco participa en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial, siendo esta atribución de la Corte Suprema de Justicia, pero de conformidad a la Constitución Nacional, por ser un órgano autónomo, elabora su propio presupuesto anual a través del Director Administrativo quien eleva su proyecto al Presidente del Consejo, que a su vez, lo remite al Poder Judicial.

#### **2. Competencia de los órganos que intervienen en el proceso de designación.**

La designación de magistrados, fiscales y defensores no es competencia del Consejo de la Magistratura, la que recae en otros órganos según el cargo en cuestión (la Corte Suprema de Justicia elegirá de las ternas elevadas a su consideración por el Consejo a los jueces, fiscales, fiscales adjuntos, defensores públicos y defensores públicos adjuntos; la Cámara de Senadores designará a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Superior Tribunal de Justicia Electoral de las ternas elevadas a su consideración por el Consejo y con acuerdo posterior del Poder Ejecutivo; el Poder Ejecutivo designará al Fiscal General del Estado de las terna elevada a su consideración por el Consejo y con el posterior acuerdo de la Cámara de Senadores).

Como se puede advertir, la función general del Consejo de la Magistratura se ciñe a la proposición de ternas de candidatos para ocupar distintos cargos en la administración de justicia, lo que implica que su incidencia final en la designación del magistrado es insuficiente en cuanto a los objetivos generales de obtener los mejores recursos humanos para el mejoramiento y credibilidad de la administración de justicia; aunque tal postulación tampoco se podría optimizar por la presencia de mayores atribuciones del Consejo, ya que como advirtiéramos las distorsiones intra y extra sistémicas que se visualizan en el accionar del Consejo, también provoca efectos deletéreos en el proceso de selección de magistrados.

El grado de influencia e impacto de los distintos poderes que intervienen en el proceso de selección y designación de los distintos postulantes, se puede perfilar en las distintas situaciones que pueden suceder:

**Cámara de Senadores.** Este organismo dispone de un plazo de diez días para elegir y remitir la nómina de candidatos al Poder Ejecutivo para que preste su acuerdo constitucional para designar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

A través de sus comisiones, tiene la facultad de requerir informes u opiniones a personas y entidades públicas o privadas u otros actos que permitan una mejor información sobre el perfil de los candidatos –hasta puede convocar a los postulados para formular preguntas respecto a los contenidos de su especialización o aclaraciones sobre ciertos aspectos concernientes a sus antecedentes-; de esta manera, dicha labor se circunscribe a una suerte de revaloración de los datos proporcionados por el Consejo, sin que con esto se pueda discernir la realización de algún examen de oposición para una mejor evaluación de la decisión que finalmente adoptará el pleno.

**Poder Ejecutivo.** Luego de remitida al Poder Ejecutivo, la nómina de seleccionados para ocupar el cargo de Ministro de la Corte Suprema de Justicia o del Superior Tribunal de Justicia Electoral, para que preste su acuerdo constitucional, el órgano administrador dispone de cinco días para emitir o no el decreto; dicho plazo se podrá extender a razón de dos días más cuando los cargos analizados superen más de dos. El mismo procedimiento se aplicará para el cargo de Fiscal General del Estado, con la salvedad que la designación corresponde al Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores.

**Corte Suprema de Justicia.** La facultad conferida a dicho órgano se circunscribe a la designación de los Miembros de Tribunales de Apelación de los distintos fueros, de los Jueces de Primera Instancia de los distintos fueros y circunscripciones judiciales, Jueces de Paz Letrada, Síndico General de Cuentas, Agentes Síndicos, Miembros del Ministerio Público, Miembros del Ministerio de la Defensa Pública, del Ministerio Pupilar y los Jueces de Paz.

Las resoluciones que emitan para designar a los funcionarios judiciales antes señalados contendrán la designación de uno de cada terna de candidatos propuestos por el Consejo para llenar los cargos, norma que fuera incorporada por una reciente modificación en la Ley N° 296/94, precisamente por una experiencia negativa de casos anteriores en los cuales la Corte designó magistrados sin respetar el sistema de ternas, aunque esta circunspección a la terna no es imperativa para designaciones para proveer los cargos de Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal de Justicia Electoral y del Fiscal General del Estado, respectivamente.

### **Conclusiones preliminares.**

El sistema de selección vigente permite distinguir dos momentos esenciales en el proceso de

selección y nominación de funcionarios judiciales superiores: a) una selección originaria, quizás la más importante porque se constituye en la evaluación inter-orgánica de los candidatos a cargo del Consejo, circunstancia que en estricto sentido constitucional, persigue la vigencia plena del principio de idoneidad para el acceso a la función pública, con las distorsiones empíricas observadas y que denotan la importancia del presente trabajo, y; b) una selección secundaria o revaloración a cargo de la Cámara de Senadores en el contexto de la terna elevada a su consideración, nominando un candidato que será designado si el Poder Ejecutivo presta su acuerdo, si se produce el veto presidencial deberá efectuarse una nueva nominación a cargo del Senado, aunque con los candidatos restantes de la terna elevada por el Consejo. En lo que respecta al Fiscal General del Estado, el proceso es similar pero con una secuencia inversa, según se puntualizó precedentemente.

En cuanto a la designación de los magistrados inferiores, se previó un sistema de selección y designación menos complejo que el abordado, con una menor incidencia del Poder Ejecutivo en este proceso, ya que solamente se expresa a través de su representante en el Consejo.

El déficit que se puede observar en la conformación y atribuciones del Consejo se pueden sintetizar en tres elementos que si se incorporan al sistema normativo, introducirá mejorar sustanciales en el sistema de selección y por ende, beneficiará la imagen del Poder Judicial en su conjunto: a) la participación de sectores o estamentos no vinculados al mundo jurídico, lo cual permitiría la vigencia efectiva de un pluralismo no sólo en cuanto a su composición orgánica, sino en la saludable instalación de otras corrientes o visiones ideológicas que optimizarán los criterios para la selección de magistrados; b) articular reglamentos normativos que aseguren la presencia de los sectores mayoritarios y minoritarios en la integración del Consejo, principalmente en lo que se refiere a cuerpos eminentemente político como el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y; c) ampliar las potestades del Consejo en el sentido que no se circunscriba a la selección de ternas, sino que también designe magistrados para los cargos más relevantes de la administración judicial.

## **B. SISTEMA DE SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO.**

### **I. IMPACTO FUNCIONAL.**

El sistema de selección y nombramiento de los operadores judiciales está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan los procedimientos e intervención de distintos órganos que parten desde la convocatoria de los postulantes, sus respectivas designaciones y las formalidades exigidas para cada nombramiento.

Es atribución del Consejo de la Magistratura el llamado a concurso de méritos y aptitudes, la recepción y evaluación de las carpetas presentadas por los postulantes y la elaboración de las ternas para cubrir los distintos cargos judiciales, de lo que se infiere que sus facultades no incluyen la designación o nombramiento de los operadores judiciales.

Cumple la función de órgano superior de la Escuela Judicial, que tiene a su cargo la formación del personal del Poder Judicial para optimizar los recursos humanos que pretendan ingresar a la administración de la justicia; en el presente, dicha formación no es vinculante para acceder a la función judicial, aunque está perfilada para que en el futuro se constituya en un requisito más para acceder a la carrera judicial prevista en la Constitución.

El Consejo no dispone de la potestad de remoción de los magistrados, la cual es reservada al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

#### **1. Organos del Consejo de la Magistratura que participan en la selección de los postulantes en general.**

El artículo 11 de la Ley N° 296/95 que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura dispone que las resoluciones que adopte el Consejo de la Magistratura en el ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 264.1 y 275 de la Constitución Nacional (para la proposición de las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral) se necesitan de seis votos favorables. Las decisiones que se refieran a la elaboración de las ternas para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, de los jueces, de los agentes fiscales, de los defensores públicos y del Fiscal General del Estado, se adoptarán por mayoría absoluta de votos emitidos en forma escrita y fundamentada.

A tenor de la exigencia de votos requeridos para las designaciones antes referidas, es evidente que se necesita la participación de todos los consejeros, fundamentalmente para los casos de aprobación de las ternas para llenar los cargos de Ministro de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, respectivamente; mientras que para los demás casos se precisa de una mayoría absoluta de cinco votos.

El Consejo de la Magistratura debe seleccionar las ternas para dar cobertura a las vacancias producidas en el Poder Judicial dentro del plazo de noventa días. Este plazo se extiende para cubrir las vacancias producidas en la Justicia Electoral, ya que el Tribunal Superior de Justicia Electoral comunicará esta situación a la Corte Suprema de Justicia de inmediato, la que a su vez, comunicará al Consejo de la Magistratura, el que dentro del plazo máximo de ciento cincuenta días, proponga a la Corte Suprema de Justicia las ternas de candidatos para la designación de los integrantes de los tribunales, juzgados y fiscalías de dicho fuero.

## **2. Organos del Consejo de la Magistratura que intervienen en el proceso de selección de los postulantes, de acuerdo a los distintos niveles de evaluación.**

El sistema de evaluación –previo al mecanismo de designación a través de exámenes o audiencias públicas no está regulado en la legislación paraguaya, lo que permite discernir que la función evaluadora del Consejo se ciñe a una ponderación valorativa de las declaraciones efectuadas por los postulantes y que se sostienen en sus legajos de vida.

Las decisiones que adopta el Consejo de la Magistratura se producen en sesiones plenarias con el voto favorable de cinco o seis de sus integrantes.

Estas sesiones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento N° 14/95 que señala como cuestión previa en la apreciación de los méritos de los candidatos, la notoria honorabilidad de los mismos; entendiéndose como tal, la evidencia del respeto, consideración y estimación de la sociedad o que la comunidad les reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales, que como se podrá notar es una valoración antes que una evaluación, siendo esto punto de críticas positivas y negativas, por sus disímiles interpretaciones.

### **Aspecto empírico.**

Desde su creación por virtud de la Constitución de 1992 al presente año, se cumplieron las funciones asignadas al Consejo. En el período comprendido entre Marzo de 2001 y Febrero de 2002 se integraron un total de 114 (ciento catorce) ternas de candidatos para ocupar los cargos solicitados por la Corte Suprema de Justicia.

### **Conclusiones preliminares.**

La Constitución de 1967 no discriminó las fases de selección y designación de los integrantes de la judicatura nacional; ambas se identificaron con la intervención casi exclusiva del Poder Ejecutivo, el cual tenía a su cargo la selección discrecional de los postulantes y designarlos, con la condición previa de obtener el acuerdo del Senado –para los integrantes de la Corte Suprema de Justicia- y de la misma Corte –para las demás magistraturas-.

Muy distinto es lo que aconteció en este ámbito al sancionarse la Constitución de 1992, ya que precisamente se observa una perfecta separación de las etapas de selección y designación de magistrados, lo que permite separar los objetivos e instrumentos adoptados para cada una de ellas, lo que confiere mayor confianza por parte de los operadores y usuarios, aunque hay que hacer la alvedad que tal percepción se acota en un estricto cuadro comparativo del nuevo texto constitucional con el desuetudo.

Encontrar la coincidencia de los postulados republicanos de gobierno con el esquema selectivo de magistrados, requiere la reunión de varios criterios que pueden resumirse en tres: la independencia, la idoneidad y la formación judicial; estos presupuestos aparecen con mayor o menor fuerza en las distintas instancias que involucran la selección y nominación de magistrados en el Paraguay, aunque las prácticas evidenciadas por un sostenido crecimiento de las influencias políticas en el proceso y la ausencia de catálogos objetivos para evaluar seriamente la capacidad, honorabilidad y méritos de los postulantes, diluyen las expectativas de avanzar cualitativamente en este aspecto.



## **II. TRANSPARENCIA.**

### **1. Publicidad de la convocatoria.**

El modo en que los interesados podrán acceder a la información sobre vacancias producidas en el Poder judicial, el Ministerio Público o en la Defensa Pública es a través del mecanismo previsto en el Artículo 21 de la Ley N° 296/95 que dispone la publicación de edictos por 5 (cinco) días consecutivos en dos periódicos de circulación nacional, sin perjuicio que el Consejo adopte el uso de otros medios para convocar a los interesados, por mayoría absoluta.

De acuerdo a las carpetas presentadas en un gran volumen por los postulantes, se puede afirmar que el medio de publicidad es efectivo y llega a conocimiento de los eventuales interesados en concursar.

### **2. Publicidad de las actuaciones durante el procedimiento de selección.**

No existe mecanismo de control previsto en la legislación sobre el proceso de selección que permita la participación de los postulantes, como tampoco de la ciudadanía o los sectores interesados en el buen funcionamiento del Consejo; mucho menos se prevén audiencias públicas para los postulantes.

El acceso a la información sobre los actos que despliega el Consejo es restringido, lo que dificulta conocer con un mínimo de precisión, qué motivos o circunstancias fueron relevantes para la selección de los candidatos.

### **3. Audiencia pública.**

Este mecanismo de control de las entrevistas mantenidas entre los postulantes y los consejeros, carece de regulación en la legislación; aunque la práctica revela que informalmente aquéllas se efectúan individualmente entre el interesado y el consejero pero la finalidad no es otra que un trabajo de *lobby* en el cual no prevalecen criterios objetivos para conducir entrevistas de las que se puedan obtener datos relevantes para la selección.

### **Conclusiones preliminares.**

Las funciones constitucionales de selección y evaluación de los postulantes a cargo del Consejo de la Magistratura se remiten a las normas reglamentarias que la organizan y en las cuales sólo se contempla la publicación del llamado a concurso y de la terna elaborada por los consejeros, manteniendo en total reserva lo referente al proceso intermedio de valoración de las carpetas presentadas por los interesados, sin ninguna intervención o control de la sociedad civil a los efectos de verificar si efectivamente se cumplen con las garantías de idoneidad, independencia y capacidad en el proceso selectivo.

La igualdad de acceso a la información para postularse a un cargo mediante el llamado a concurso de méritos y aptitudes, se sostiene en la publicación por edictos del detalle en dos diarios de gran circulación; en consecuencia, los interesados en una postulación disponen de este medio para enterarse de una convocatoria, que en la práctica no ofrece mayores reparos.

La falta de articulación normativa que regule un sistema de audiencias públicas a los efectos de permitir el control ciudadano respecto a las condiciones que reúnen los postulantes, constituye un aspecto negativo que facilita la manipulación en la selección de parte de los propios consejeros,

como de los mismos interesados. Debe advertirse que el artículo 1 de la Constitución Nacional estructura un estado social de derecho fundado en el pluralismo y la participación ciudadana en los actos de gobierno, atributo que se subvierte por la imposibilidad de que los actores sociales controlen la gestión de una instancia preponderante en la excelencia del funcionamiento judicial.

### **III. ACCESO IGUALITARIO.**

#### **1. Apertura del concurso, al producirse la vacancia.**

Si la vacancia se produce en la Corte Suprema de Justicia, el Presidente lo comunicará en un plazo máximo de tres días del acontecimiento; dentro de los diez días posteriores de dicha comunicación al Consejo, se ordenará la publicación de un edicto por cinco días en dos periódicos de gran circulación; idéntica disposición rige para los cargos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En cuanto a las demás vacancias, la Corte Suprema de Justicia hará saber de inmediato al Consejo tal circunstancia para que el Consejo, dentro del plazo de noventa días prepare las ternas de candidatos para cubrir los cargos de los integrantes de los tribunales de apelación de los distintos fueros, del tribunal de cuentas, de los jueces de primera instancia de los distintos fueros, de los jueces de paz letrada, del síndico general de quiebras, de los agentes síndicos, de los miembros del Ministerio Público, del Ministerio de la Defensa Pública, del Ministerio Pupilar y de los jueces de paz.

En lo que se refiere a la vacancias producidas en el fuero electoral, el Tribunal Superior de Justicia Electoral comunicará esta circunstancia de inmediato a la Corte Suprema de Justicia, la que trasladará dicha información al Consejo de la Magistratura, el que en un plazo máximo de ciento cincuenta días deberá proponer a la Corte Suprema de Justicia las ternas de candidatos para la designación de los miembros de los tribunales, juzgados y fiscalías de ese ámbito.

#### **Aspecto empírico.**

Los plazos previstos para la conformación de las ternas no se observan por la sobrecarga de postulantes que se presentan; en ciertos casos, las demoras se extienden más de tres meses para cubrir la vacancia o confirmar al magistrado cuyo mandato feneció.

#### **2. Requisitos para ser magistrado.**

Cargo	Experiencia en la profesión y / o antigüedad en la magistratura	Título	Edad
Corte Suprema de Justicia	10 años	Doctor en Derecho	35 años
Tribunal de Apelación y de Cuentas	5 años	Abogado	30 años
Juez de Primera	3 años	Abogado	25 años

Instancia			
Juez de Justicia Letrada	no requiere	Abogado	22 años
Juez de Paz	no requiere	no requiere	22 años
Agentes Fiscales	3 años	Abogado	25 años
Fiscal Adjunto	5 años	Abogado	30 años
Síndico General de Quiebras	no requiere	Abogado	30 años
Agente Síndico	no requiere	Abogado/ Licenciado en Contabilidad y Adm.	25 años
Tribunal Electoral	5 años	Abogado	35 años
Jueces Electorales	3 años	Abogado	28 años
Fiscales Electorales	2 años	Abogado	25 años

*Fuente: Código de Organización Judicial.*

De la información obtenida sobre el promedio de postulantes presentados en el año 2001, último ejercicio al cual se pudo acceder con datos porcentuales, se tiene que del porcentual general de concursantes en el Año 1998 discriminado por sexo: el 65,65 % de hombres y el 34,35 % de mujeres; cotejando estas cifras con años anteriores (Año 1999: el 59,11 % de hombres y el 40,89 % de mujeres; Año 2000: el 59,35 % de hombre y el 40,65% de mujeres) se percibe un incremento de mujeres postuladas para acceder a un cargo judicial.

En cuanto al requisito de prestar u ofrecer declaración jurada de bienes por parte de los postulantes, el acceso a dicha información no fue posible, ya que la Contraloría General de la República –institución encargada de recibir y controlar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos- alega la confidencialidad de dichas informaciones, salvo que así lo ordene un juez competente.

Logramos entrevistar a una magistrada del fuero penal -actualmente en concurso para ser seleccionada a una terna- quien informó que de acuerdo a su declaración jurada de bienes, acrecentó su patrimonio a Gs. 10.000.000.000 (diez mil millones de guaraníes) en 19 años de trabajo profesional y bajo el régimen de comunidad de bienes, recalcando que un magistrado puede vivir holgadamente y sin necesidad de efectuar trabajos “extras”; en este sentido, acotó que con su sueldo puede obtener comodidades materiales, la educación de sus dos hijos menores y la recreación familiar.

De las investigaciones y datos consignados, se puede afirmar que no existen discriminaciones sobre sexo, edad o la pertenencia a un grupo en especial para acceder a los cargos públicos; sin embargo a raíz de publicaciones iniciadas en el mes de Octubre del año en curso a través de diversos medios de comunicación, es altamente probable que un postulante sea designado o confirmado como

magistrado si tiene amistad o pertenece a los círculos gubernativos.

### **Conclusiones preliminares.**

El principio de igualdad para el acceso a la función pública –de rango constitucional- sin más requisitos que la idoneidad, exige la presencia de indicadores formales y razonables previamente advertidos o conocidos, principalmente cuando se carezcan de reglamentos atinentes a un sistema de calificación para los concursantes; subordinar dicho principio a una simple constatación de elementos formales –antecedentes académicos, judiciales y penales- debilita el mandato constitucional y se diluye en la interpretación discrecional de los consejeros para aprobar las ternas en concurso.

Por otra parte, la descripción de lo que se entiende por *idoneidad* en la ley que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura es muy vaga y cargada de consideraciones de orden moral que difícilmente se puedan plasmar en pautas para una selección objetiva de los concursantes.

De todas maneras, fácil es advertir que a la luz de las últimas confirmaciones de los magistrados en cargos que ya lo venían ejerciendo en el período anterior, el Consejo muestra una preferencia por la experiencia en la magistratura, antes que en el ejercicio de la profesión; este temperamento es muy criticado por parte del estamento de profesionales abogados, ya que antes que prevalecer criterios de experiencia en el desempeño judicial –lo que se visualiza primariamente con lo apuntado- de los magistrados confirmados, en realidad encierra una postura discriminatoria y excluyente, o en el peor de los casos, una verdadera actuación corporativa de sectores políticos y judiciales.

No puede perderse de vista que los magistrados que concursan para la confirmación en sus cargos, disponen de una ventaja que distorsiona aún más el principio de igualdad de acceso a la función pública: por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, integran directamente las ternas en el proceso de selección y evaluación ante el Consejo de la Magistratura, lo que pone en una notoria desventaja a los que no forman parte del estamento judicial y desnaturaliza el concurso, ya que los sujetos a confirmación en realidad no son evaluados en el primer nivel de lo que apuntáramos como diseño constitucional para la designación de jueces idóneos.

## **IV. DEBIDO PROCESO.**

### **1. Aspectos que se evalúan en el proceso de selección.**

El criterio prevaleciente para evaluar a los postulantes es la notoria honorabilidad, concepto que comprende la evidencia del respeto, consideración y estimación que la sociedad o comunidad le reconoce, por sus cualidades morales, profesionales, políticas y sociales; en lo que se refiere a la idoneidad, méritos y aptitudes de los candidatos, se analizan todos los elementos de valoración en su conjunto, aunque los legajos de vida con sus respectivos documentos que comprueban cada uno de los tópicos que la integran se erigen en las piezas esenciales relacionadas con este criterio.

Asimismo, el Consejo dispone de la facultad de convocar a los candidatos para interrogarlos respecto a cuestiones relacionadas con el cargo pretendido, aunque dicha modalidad se verifica con poca frecuencia.

### **2. Pautas de evaluación.**

Cuando los postulantes lo requieren, los miembros pueden conceder entrevistas personales, aunque las mismas no se ajustan a formalidades reglamentarias y tampoco se prevén medios de control respecto a los asuntos abordados en ellas, ya sea por parte del público en general, de los demás candidatos o consejeros que no hayan participado; de esta práctica se infiere que el objetivo principal de las entrevistas no es otro que buscar afinidad en el trato, la consideración por alguna relación de amistad o vinculación similar que le otorgue predicamento frente a los demás candidatos y el padrinazgo por diversas razones.

En cuanto a los criterios para estimar lo que se entiende por idoneidad, méritos y aptitudes de los concursantes, se pueden señalar algunos aspectos trascendentes:

- ✓ Calificaciones obtenidas en los estudios universitarios;
- ✓ Títulos universitarios;
- ✓ Docencia universitaria en materia jurídica;
- ✓ Publicación de textos jurídicos, y;
- ✓ Actividad profesional de abogado o de magistrado u otras que acrediten especialización en materia jurídica, teniendo en cuenta la eficiencia y grado de formación profesional que hubiese demostrado en el curso de su actuación.

El orden establecido en la numeración precedente no importa prelación.

No existe un sistema de evaluación propiamente dicho, aunque de la lectura del formulario que deben llenar los candidatos que se presentan para ocupar cargos judiciales se pueden extraer los siguientes elementos de convicción:

- ✓ Estudios secundarios.
- ✓ Estudios universitarios.
- ✓ Cursos y seminarios con una carga horaria mínima de 400 horas.
- ✓ Si ejerció la magistratura.
- ✓ Si ejerció otras funciones judiciales.
- ✓ Si ejerció funciones públicas o privadas.
- ✓ Si ejerció la docencia.
- ✓ Publicaciones realizadas.

En cuanto a los antecedentes del postulante, se exige la constancia de la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia para que informe sobre los antecedentes del candidato como Abogado, de la Oficina de Antecedentes Penales en el Poder Judicial y de la Policía Nacional para que informen si existen causas penales pendientes o cuestiones suscitadas en el ámbito policial y que involucren eventualmente al postulante y la Declaración Jurada de Bienes y Rentas que los interesados lo efectuarán en la Contraloría General de la República -funcionarios públicos- o por declaración notarial –candidatos del sector privado-.

### **3. Cobro arancelarios para postularse al cargo.**

No se precisa el pago de arancel alguno para concursar, aunque es evidente que los gastos que irroga la preparación de los legajos así como la obtención de los certificados de antecedentes y la declaración jurada ante notario (para los postulantes que ejercen la actividad privada), implica un

costo aproximado de US\$ 50 (cincuenta dólares americanos), los cuales deberán ser costeados por los postulantes.

El único lugar habilitado es la sede del Consejo de la Magistratura que se ubica en la ciudad de Asunción y al cual los interesados deberán concurrir para obtener información complementaria de la Secretaría General, presentar las carpetas o legajos con lo requisitos exigidos.

#### **4. Plazo para la presentación de los candidatos.**

Los postulantes deberán presentar sus candidaturas dentro de los treinta días después de la última publicación del edicto por el cual se llama al concurso; en este sentido, las carpetas se podrán recibir desde el día quince, después de la última publicación.

Para todos los postulantes corre el mismo plazo; primero se culmina la presentación y preparación de las ternas de candidatos para ocupar los cargos del Tribunal de Cuentas, luego los Tribunales de Apelación de todos los fueros y circunscripciones judiciales y finalmente los Juzgados de Primera Instancia y de Paz de todos los fueros y circunscripciones judiciales. Simultáneamente o con posterioridad, se culminan los procedimientos de presentación y preparación de las ternas para ocupar los cargos de Agentes Fiscales, Defensores Públicos y Pupilares.

#### **5. Posibilidad que dispone el postulante para impugnar la selección de los candidatos.**

Hay que advertir como aspecto previo, que la normativa paraguaya no prevé la posibilidad de que los candidatos o los terceros puedan ejercer el derecho de impugnación durante el proceso de evaluación (antecedentes de los candidatos, entrevistas personales, los méritos, conocimientos y habilidades), circunstancia que resulta lógica ya que al no proveerse un sistema de puntuaciones por cada elemento de ponderación, no existen elementos formales que permitan discernir una evaluación irregular; recuérdese que advertimos la presencia de criterios discrecionales en estas pautas, lo que impide aún más la implementación de esta materia en el contexto actual de la legislación relativa al Consejo.

[1]

Lo que se puede impugnar por vía del recurso de aclaratoria es la selección de candidatos propuestos en las ternas por el Consejo de la Magistratura, este recurso deberá interponerse dentro del día hábil siguiente de notificada la resolución y lo resolverá el pleno del Consejo en el plazo de dos días, sin sustanciación alguna. Resuelta la aclaratoria, la terna se eleva a la consideración de la Cámara de Senadores, al Poder Ejecutivo o a la Corte Suprema de Justicia, según el caso.

Si bien la ley especial que regula el funcionamiento del Consejo no permite otro recurso, en atención a los que dispone el artículo 550 del Código Procesal Civil, no existen impedimentos insalvables para que el afectado o interesado promueva un juicio de amparo constitucional o una acción de inconstitucionalidad en el cual se dicten medidas cautelares que suspendan el proceso, siempre y cuando se cumplan los requisitos invocados por estos conductos.

#### **Aspecto empírico.**

La revisión judicial de las resoluciones adoptadas por el Consejo se verificó en un caso bastante peculiar y en el cual por vía de un acción de inconstitucionalidad promovida por los jueces de primera instancia designados en el período anterior, reclamaban que su concurso con los nuevos

postulantes para la confirmación no correspondía al ámbito del Consejo, sino de la Corte Suprema de Justicia, según los fundamentos esgrimidos sobre la base e lo dispuesto por el artículo 252 de la Constitución [2]. De esta manera, obtuvieron un fallo favorable del pleno de la Corte Suprema de Justicia por el cual se determinó que los jueces sujetos a confirmación integren las ternas respectivas sin el paso previo de una evaluación a cargo del Consejo.

La sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia se extendió –sin mencionarlo, pero aplicada en al sentido en los hechos- con efecto *erga omnes*, alcance que expresamente no permite la Constitución (el fallo en cuestión, exceptuó los cargos susceptibles de confirmación para los defensores públicos y los fiscales).

Esta modalidad adoptada por la Corte Suprema de Justicia para la confirmación de los jueces en sus respectivos cargos o ascensos provocó críticas en todos los niveles de la opinión pública, principalmente por parte del estamento de los abogados que consideran una discriminación para los demás postulantes que carecen de la ventaja obtenida por aquellos a través del conducto interpretativo; asimismo, constituyó un manto de sospecha respecto a la independencia interna de los magistrados con relación a los magistrados de la más alta instancia del Poder Judicial y al mismo tiempo, en un factor más para profundizar la desconfianza ciudadana que esperaba una renovación integral del sector judicial e, incluso, en la trascendencia de una institución como el Consejo de la Magistratura que a la luz de la decisión analizada, sufrió una merma considerable en sus facultades constitucionales y legales, sin asumir una postura firme en defensa de sus prerrogativas en este conflicto.

### **Conclusiones preliminares.**

El sistema de selección se remite a regulaciones formales y de los pocos criterios objetivos que se pueden extraer, carecen de un sistema de puntaje a los efectos de obtener una ponderación global objetiva; sin embargo, con las últimas postulaciones y designaciones y la inclusión del fallo de la Corte Suprema de Justicia que modifica el sistema analizado, se advierte una predominio de las confirmaciones de magistrados con experiencia en la gestión de tribunales, aunque esto último no puede asimilarse a lo que se entiende por carrera judicial.

No está previsto el examen de oposición para evaluar y contrastar las condiciones particulares de los postulantes, como tampoco se articula un sistema de audiencias públicas como medio externo e interno de fiscalización; en cuanto al sistema de audiencias privadas, siendo una potestad del Consejo y ante la falta de un regulación precisa sobre las pautas y razones de dicha figura, la misma es poco utilizada en este proceso.

Precisamente por la carencia de un sistema de evaluación objetivo conforme a las razones apuntadas precedentemente, es que los medios de impugnación contra resoluciones del Consejo son bastante limitada y, en el mejor de los casos, no afecta a la parte sustancial de lo resuelto.

## **V. IMPARCIALIDAD.**

Este presupuesto esencial en el mecanismo de evaluación del postulante cuya eficacia y efectividad se obtendrá en la medida que se asegure el anonimato del evaluado y evaluador respectivamente, no está contemplado en la legislación; de hecho, la selección de las ternas en plenarios del Consejo pone en relieve esta falencia, por lo que constituye un déficit más de los varios elementos que debilitan este principio.

Por otra parte, los miembros del Consejo no pueden ser recusados, pero deben excusarse cuando se encuentren comprendidos con cualquiera de los candidatos, en alguna de las siguientes causales: parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado o del segundo de afinidad; interés en el pleito; pleito pendiente, ser acreedor, deudor, fiador; denunciante o acusador defensor, tutor, por amistad, enemistad; u otras causas que le impongan abstenerse de conocer el juicio, fundados en motivos graves de decoro o delicadeza; para el efecto, deberá formular las razones de dicha inhibición por escrito fundado ante el Presidente del Consejo, organismo que en el plazo de dos días admitirá o rechazará por mayoría simple.

De acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría del Consejo, no se registraron excusaciones por parte de los consejeros, lo que revela que es una figura inusual.

### **Conclusiones preliminares.**

Como se apuntó, una debilidad manifiesta del principio de imparcialidad es el relativo a la inexistencia de un sistema de evaluación sobre la base de anonimatos, lo que habilita que los consejeros utilicen un alto grado de discrecionalidad para interpretar la ponderación de las carpetas de los candidatos, fundamentalmente porque el conocimiento de los postulantes otorga mayor predicamento a los elementos subjetivos como la afinidad partidaria, amistad, nivel social e intelectual o cualquier otro rasgo que se aparta de los estándares objetivos.

## C. SISTEMA DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN.

### ASPECTOS GENERALES.

El sistema de remoción de los magistrados y el de aplicación de las medidas disciplinarias no están integradas en un mismo sistema.

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, es el encargado de remover a los magistrados por las causales establecidas en su ley reglamentaria; por su parte, la Corte Suprema de Justicia es el órgano facultado para aplicar las medidas disciplinarias a todos los operadores del sistema judicial.

El Jurado de Enjuiciamiento de la Magistrados es una institución creada por las Constitución de 1992, cuya función específica es la de ejercer el control constitucional y juzgamiento de la conducta, así como la responsabilidad de los magistrados judiciales. Del artículo 253 de la Constitución se infiere su diseño como órgano extra-poder, independiente de los demás poderes, con competencia exclusiva y excluyente para el juzgamiento y remoción de los magistrados judiciales por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones; asimismo, el Jurado no es un tribunal de carácter judicial, sino un órgano autónomo con competencia propia, de lo que se deduce que la naturaleza del juicio de responsabilidad no es administrativa ni contenciosa, sino eminentemente

[3]

política. El artículo 253 de la Constitución organiza el funcionamiento del Jurado en los siguientes términos: “Los Magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones definidos 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 regulará el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados”.

En el año 1993 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 131 que regula el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) y que fuera modificada parcialmente por la Ley N° 1084 del año 1997 actualmente vigente.

La Ley está dividida de dos partes: la organización de la institución y el trámite del procedimiento. Establece el sistema oral y público para el juicio de Responsabilidad, aunque algunos actos podrán ser realizados por escrito y en la práctica así se opera, ya que la oralidad es imperativo para la recepción probatoria y facultativa para las alegaciones finales de las partes.

El artículo 4 de la Ley N° 1084/97, establece la responsabilidad de los miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y son susceptibles del procedimiento previsto para los funcionarios que gozan de inmunidades. En este sentido, se aplican las disposiciones vinculadas a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia que están sujetos al juicio político en caso de comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones (artículo 261 de la Constitución Nacional), posibilidad que también se extiende a los miembros del Consejo de la Magistratura (artículo 263 de la Constitución Nacional en concordancia con el artículo 6 de la Ley N° 296/94).

Las recusaciones no podrán afectar a mas de cuatro miembros del Jurado, disposición que pretende evitar que las partes –procurando la dilación del pronunciamiento- recusen a la totalidad de los miembros, como ocurría en la ley anterior.

Tratándose de enjuiciamiento por supuesta comisión de delitos, el Jurado tiene competencia exclusiva para conocer la acusación, tramitar íntegramente la causa por el procedimiento de ley y dictar la resolución pertinente en la cual decidirá : absolver al acusado (con el alcance de que no se

remitirán los antecedentes del caso) o hacer lugar a la acusación y disponer la remisión de los antecedentes al Juez Penal para la investigación pertinente; con este requisito se podrán remitir los antecedentes, por lo que la resolución que disponga la destitución quedará suspendida hasta tanto recaiga resolución en sede penal para la absolución del inculpaado.

El artículo 16 distingue cabalmente los conceptos de acusación, por una parte, y de denuncia, por la otra; la denuncia no es sino la comunicación formal que se efectúa a la autoridad pública habilitada para recibirla por parte de quien tiene conocimiento de la existencia de una o de varias causales de enjuiciamiento, mientras que la acusación será iniciada ante el Jurado por el litigante o profesional afectado, por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio Público, las Cámaras del Congreso, el Consejo de la Magistratura y de oficio por el Jurado.

Se prevé un trámite previo al Jurado en lo que se refiere a la denuncia, ya que las mismas personas y organismos legitimados pueden presentarla ante la Fiscalía General del Estado, la que de considerarla pertinente, formulará la acusación correspondiente ante el Jurado.

El Jurado dispone de idénticas facultades disciplinarias establecidas en el Código Procesal Civil y en el Código de Organización Judicial, durante la tramitación del enjuiciamiento.

El sistema procesal establece reglas claras para la admisión, ofrecimiento y diligenciamiento de las pruebas, facilitando con ello que el procedimiento culmine en el plazo de ciento ochenta días (artículo 31 de la Ley N° 1084/97).

La experiencia recogida conforme al anterior sistema de enjuiciamiento de magistrados que estaba a cargo del Poder Judicial fue negativa, ya que se conocen pocos casos con un pronunciamiento de destitución, lo que cotejado con el nuevo diseño en el cual se enjuiciaron y destituyeron a varios magistrados, revela un mejoramiento en esta instancia.

## **C.1 SUBSISTEMA DE REMOCIÓN.**

### **I. IMPARCIALIDAD.**

El Jurado entendió que sus atribuciones debían ceñirse al juzgamiento y no a la investigación, ya que además del inconveniente de orden constitucional por su incompatibilidad con un sistema de corte acusatorio, carece de los medios y estructura necesaria para realizar actos impropios a un órgano juzgador.

### **Conclusiones preliminares.**

Si bien el juicio será iniciado ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por acusación del litigante o del profesional afectado, quienes podrán hacerlo personalmente o mediante mandatario con poder especial, lo expuesto se añade con una fórmula incompatible: "...o de oficio por el propio Jurado...", ya que precisamente se involucra en la tarea de investigación y constituye un resabio inquisitivo trasladado a una ley especial.

### **II. IMPACTO FUNCIONAL.**

Integran el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados a la fecha de la presentación de este informe; los siguientes representantes:

- ✓ Corte Suprema de Justicia: Los Doctores. Enrique Sosa y Wildo Rienzi;

✓ Consejo de la Magistratura: Los Doctores Marcelino Gauto Bejarano y Luis Caballero Krauer ;

✓ Senadores: Los Doctores Luis Talavera Alegre y Francisco José De Vargas, y:

✓ Diputados: Los Doctores Oscar González Daher y Luis Mendoza Correa

Se han integrado por la elección de sus representantes a través del voto con mayoría simple de cada estamento.

### **Aspecto empírico.**

Según la estadística proporcionada por la Secretaría del Jurado de Enjuiciamiento, desde el año 1992 (fecha de su creación) al mes de Septiembre de 2002 se presentaron 350 acusaciones, las cuales fueron resueltas desde el año 1994 hasta el 2001 inclusive, con un total de 34 sentencias de remoción de los magistrados enjuiciados. En el año 2001 se llevaron a cabo 110 investigaciones.

En un informe del mes de Septiembre de 2002 se visualizan 13 expedientes en estudio para iniciación del trámite, señalándose que la mayoría de las desestimaciones decretadas por el Jurado se deben a la insuficiencia de elementos para iniciar una investigación.

La mayoría de las denuncias fueron presentadas por los particulares afectados por la actuación de los magistrados en sus respectivas causas, aunque también se detectaron denuncias elevadas a conocimiento del Jurado por medios de prensa, que están siendo analizadas para su tramitación.

## **III. DEBIDO PROCESO.**

### **1. Posibilidad de impugnar lo resuelto en la acusación y la destitución.**

De las decisiones tomadas por Jurado de Enjuiciamiento, la acusación no impugnada. El procedimiento establecido para la remoción de los magistrados inferiores, así como de los fiscales y defensores, es un sistema acusatorio, con diligencias y substanciaciones orales y escritas, prevaleciendo esta última modalidad.

La impugnación de la remoción se puede plantear a través de la acción de inconstitucionalidad dentro de los nueve días de notificada la decisión del Jurado ante la Corte Suprema de Justicia, mientras que contra las resoluciones y sentencias dictadas por el Jurado, se pueden promover los recursos de reposición y aclaratoria, respectivamente; estos recursos los resolverá el mismo Jurado en los plazos previstos en el Código Procesal Civil que se aplica supletoriamente.

### **Aspecto empírico.**

Desde la creación del Jurado de Enjuiciamiento se promovieron tres acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se rechazaron dos y la restante fue admitida, dejando sin efecto la resolución adoptada por el Jurado; este último caso lo planteó el Juez Migdonio Aquino en el año 1999 y la decisión de la Corte Suprema de Justicia que anuló la decisión del Jurado y repuso en el cargo al citado magistrado, se dictó en el año 2002.

### **Casos de destitución y sus causales.**

Todas las sentencias del Jurado que removieran de sus cargos a los magistrados acusados, constataron el mal desempeño de sus funciones. Asimismo, se tiene registrado un total de siete casos remitidos al fuero penal para la apertura de una investigación, con el efecto de quedar suspendido el pronunciamiento de remoción por parte del Jurado, hasta tanto no exista sentencia condenatoria firme en la justicia ordinaria.

### **Conclusiones preliminares.**

Con las informaciones recabadas en el Consejo como en la Corte Suprema de Justicia, se puede señalar que las posibilidades de impugnar las decisiones adoptadas por el Jurado se ciñen a la acción de inconstitucionalidad, figura que al reglamentarse en el Código Procesal Civil, no permite que las organizaciones interesadas en el buen funcionamiento de la administración de justicia, ejerzan esta materia; otro aspecto que merece puntualizarse es el relativo a la demora que se observa en la mayoría de los casos planteados ante la Corte Suprema de Justicia, lo que conspira en la rápida designación del magistrado removido por una sentencia del Jurado.

Si a esto se añade que de los siete casos remitidos por el Jurado entre los años 2000 y 2001 a la justicia penal para investigar hechos punibles perpetrados por los magistrados en el ejercicio de sus funciones, ninguno de ellos cuenta todavía con la conclusión de la investigación penal y menos con una sentencia de primera instancia, es evidente que las materias de impugnación se constituyen en un obstáculo para sustituir al magistrado afectado y evitar la sobrecarga de trabajo que implica una vacancia en suspenso.

## **IV. IMPACTO FUNCIONAL.**

La idea básica que encierra el Estado de Derecho como régimen en el cual gobierna el imperio de la ley, no puede trasegarse de lo que, a su vez, debe entenderse como independencia del Poder Judicial; por ésta debe entenderse como la sujeción de sus operadores al régimen ley, prescindiendo de cualquier interferencia o imposición. En este nivel, ambos conceptos se concilian, pues la primera es un presupuesto para la vigencia de un sistema de derechos y garantías para todos los componentes de una organización, mientras que la segunda es un correlato de ese catálogo de derechos y garantías y que se sintetiza en la función del juez libre e independiente.

Estos mismos fundamentos se perfilan en la Constitución de 1992 que entre varias instituciones novedosas, articuló la figura del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados para controlar la responsabilidad política de los funcionarios públicos.

El Jurado puede someter a los jueces, fiscales y defensores inferiores a un juzgamiento por el mal desempeño de funciones o por la comisión de delitos en ejercicio del cargo –con excepción de la remoción de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Justicia Electoral, como del Fiscal General del Estado, que sólo se producirá a través del juicio político regulado en la Constitución), el que luego de un procedimiento regulado en una ley especial, delibera y dicta resolución con la presencia de por lo menos cinco de sus miembros y con votos coincidentes, absolviendo o removiendo a los acusados.

Dentro del sentido de la responsabilidad política el Jurado, es sumamente importante señalar la contradicción que se observa en varias de sus decisiones, ya que desde sus inicios hasta poco tiempo atrás, sostenía que el enjuiciamiento de los jueces a su cargo, tenía carácter eminente administrativo

y no analizaba el mérito en el ejercicio del cargo; en tal sentido expreso dicho órgano en una resolución: “...El proceso de enjuiciamiento de magistrados no tiene por finalidad la determinación de la responsabilidad civil, penal o política del acusado, sino la responsabilidad funcional o administrativa del mismo. Se genera esta clase de responsabilidad en consecuencia de la ejecución de actos que, en sin perjuicio de producir otro tipo de sanciones, comprometen en forma directa y principal la calidad de la administración de la justicia. Y decir que el enjuiciamiento de magistrados implica un juzgamiento de carácter administrativo, apunta a determinar básicamente la permanencia o separación de un magistrado del órgano administrador de justicia...”.

En el caso de marras, el Jurado incurrió en un error conceptual en cuanto a la responsabilidad que trata de establecer, ya que en el contexto de los mismos argumentos del fallo, deslizó la idea que juzgamiento del Jurado no pretende imponer una sanción de carácter civil, penal o administrativa, sino separar del cargo al magistrado inepto que ha incurrido en las causales previstas en la ley, en defensa de la buena administración de justicia. Por otra parte pretender denominar a este tipo de responsabilidad como administrativa, constituye una contradicción porque una decisión bajo dicho carácter en sí configura una sanción disciplinaria o, en su caso, una sanción de destitución que constituye realmente una pena aplicada al mal funcionario por parte de su superior jerárquico, en cuyo caso agotada la instancia administrativa, el afectado podrá plantear la demanda contencioso-administrativa, ante el Tribunal de Cuentas (Primera Sala).

Al analizar el aspecto empírico de las actuaciones del Jurado, solo se concluyeron treinta y cuatro, de un total de trescientos cincuenta acusaciones iniciadas; en un porcentaje muy elevado las mismas se desestimaron por la ausencia de requisitos formales, el desistimiento del denunciante o acusador, por incomparecencia de los actores a las audiencias orales de prueba o por la renuncia anticipada de los acusados antes de conocer la sentencia.

Estas consideraciones motivan en la actualidad que el Jurado sea bastante cuestionado por parte de los medios de comunicación, poniendo en tela de juicio la imparcialidad e independencia de sus componentes; ejemplifican que denuncian una serie de actos irregulares perpetrados por magistrados que no son objeto de una investigación de “oficio”, mientras que en otros aplican dicha potestad, con lo cual se desnaturaliza la función constitucional pretendida, añadiendo que las influencias de grupos económicos y políticos poderosos revisten muchas de sus decisiones.

En cuanto a las medidas disciplinarias cuya aplicación corresponde al Consejo de Superintendencia de los Tribunales –dependiente de la Corte Suprema de Justicia-, las mismas están claramente definidas en la Ley N° 609 del año 1995 y en el Código de Organización Judicial del año 1983, aunque dichas resoluciones imposibilitan el ejercicio de materias recursivas por parte de los sancionados, ya que todas las decisiones emanadas de las Salas o del Pleno de la Corte Suprema de Justicia son irrecurribles. Esta circunstancia, permite discernir que la Corte se encuentra al margen de una supervisión y, por ende, impunes con relación a las faltas que pudieran cometer sus miembros.

## **C.2 SUBSISTEMA DE DISCIPLINA.**

### **I. IMPACTO FUNCIONAL.**

Como se advirtió, las medidas disciplinarias aplicadas por el Consejo de la Superintendencia, no se pueden trasladar hacia los miembros de la Corte Suprema de Justicia, extremo que igualmente se observa con relación al Fiscal General del Estado. En efecto, para los mismos sólo se prevé el

procedimiento de remoción a través del juicio político por acusación de la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios y juzgamiento por la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, para declararlos culpables.

Esta potestad disciplinaria y de supervisión, sanciona los actos ofensivos al decoro de la Administración de Justicia, la desobediencia de sus mandatos y la negligencia de sus deberes. Estos conceptos se encuentran definidos en Acordadas dictadas por la Corte, con los alcances y sanciones correspondientes.

El procedimiento aplicable para la adopción de estas decisiones se desconoce y mucho menos se puede decir de los medios de control que puedan realizar los magistrados afectados y la sociedad en su conjunto que está interesada en el conocimiento fehaciente de la conducta de los administradores de justicia.

No existe una evaluación periódica de los magistrados de primera, segunda instancia ni de los jueces de paz, aunque se prevé la posibilidad de suspensiones preventivas que la Corte Suprema de Justicia las adoptará en pleno por su propia iniciativa o a solicitud del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados en los casos en que se haya admitido el enjuiciamiento respectivo en dicho ámbito.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia a más de establecer y aplicar medidas disciplinarias en los casos de infracciones, mantiene las atribuciones para dictar reglamentaciones internas de la administración de justicia con la finalidad de asegurar el orden, la disciplina y el buen desempeño de las funciones; igualmente, dicta acordadas para la ordenada tramitación de los juicios y el pronunciamiento de los fallos en los plazos de ley, , exige la remisión de memorias explicativas del movimiento y otros informes a los Juzgados, Tribunales y demás dependencias, otorga o deniega licencias a los miembros de los Tribunales, Jueces, Miembros de la Defensa Pública y empleados subalternos, Notarios, Escribanos públicos.

### **Sanciones y causales.**

La Corte Suprema de Justicia sancionará los actos ofensivos al decoro de la administración de justicia, la desobediencia de sus mandatos y la negligencia en el cumplimiento de sus deberes, imponiéndoles medidas disciplinarias consistentes en amonestaciones, apercibimientos, multas hasta treinta jornales (equivalentes a US \$ 200 -doscientos dólares americanos-) y la suspensión de tres a meses a un año en el ejercicio de las funciones.

Las denuncias podrán promoverlas los profesionales afectados por el desempeño de los magistrados y funcionarios o por el Consejo de la Superintendencia en forma oficiosa.

### **Conclusiones preliminares.**

Acceder a la casuística relacionada con el tema esbozado, impiden una conclusión sobre el particular, ya que existe una absoluta restricción para acceder a informaciones relevantes que adoptan los operadores internos del Poder Judicial.

### **D. OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.**

La función principal que cumple el Consejo de la Magistratura es la conformación de las ternas para cubrir las vacancias en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, la que se complementa con la de constituirse en el órgano superior de la Escuela Judicial e integrar el proceso de mejoramiento de la administración de la justicia.

La Escuela Judicial es una institución regulada en el artículo 265 de la Constitución de 1992 –juntamente con el Consejo de la Magistratura-, se ubica en el capítulo que organiza el Poder Judicial; dicha integración responde a un criterio político de proyectar un perfil independiente de la administración de justicia, en el sentido de sustraerla del control vertical de los otros poderes y de la misma organización jerárquica del Poder Judicial, con lo cual se buscó asegurar una labor estrictamente técnica y académica que robustezcan las bases para una futura carrera judicial prescindente de cualquier influencia deletérea con sus finalidades propias.

La Escuela Judicial constituye uno de los pilares de la Carrera Judicial, porque la existencia de ésta, presupone un régimen de selección, formación y perfeccionamiento de los que aspiran acceder a aquella; en este aspecto, los interesados en acceder a la magistratura tendrán que acceder a la Escuela Judicial que les permita iniciar un proceso formativo y especializado, lo que también se aplica para los que ya ocupan una función judicial, a quienes se impartirá un proceso de perfeccionamiento y actualización con miras a optimizar los recursos humanos con lo cuales dispone el Poder Judicial.

[4]

## **D.1 ESCUELA JUDICIAL.**

### **I. IMPACTO FUNCIONAL.**

La Escuela Judicial depende institucionalmente del Consejo de la Magistratura, que en su carácter de órgano directivo superior, ejerce la administración general de la Escuela Judicial y la superintendencia de la misma con facultades disciplinarias y de reglamentación.

Los órganos de la Escuela Judicial son: el Consejo de la Magistratura, el Director Ejecutivo y el Consejo Consultivo.

La ley que regula la Escuela Judicial sólo prevé las listas de los alumnos que hayan culminado sus estudios en ella, por lo que no es vinculante asistir a la Escuela Judicial para acceder a la Carrera Judicial.

La misma está destinada a los abogados paraguayos, siendo este requisito excluyente, como también a los funcionarios judiciales, jueces, secretarios, ujieres, dactilógrafos, asistentes de fiscales, fiscales y defensores. La inclusión de los funcionarios auxiliares resulta prudente, ya que existe un plan de estudios dedicado al gerenciamiento de los despachos.

La labor de la escuela se puede centralizar en dos objetivos: renovar el conocimiento de los que se encuentran en el Poder Judicial y preparar a los aspirantes a ella.

Divide el año lectivo en dos etapas, la primera comprende la formación general de las distintas especialidades del derecho, mientras que en la segunda se enfatiza la especialización de las distintas ramas del derecho según la categoría a la cual correspondan la funciones judiciales (jueces, fiscales o defensores).

Los cursos y programas de la Escuela Judicial conjugarán aspectos técnicos, jurídicos y administrativos, así como las actitudes y compromisos con los valores éticos del Magistrado.

La orientación pedagógica de la Escuela Judicial busca brindar:

- ✓ Conocimientos y habilidades especiales para ejercer la función de juez, fiscal o defensor, así como para mejorar su desempeño;
- ✓ Formación teórico-práctica, con énfasis en el análisis y la interpretación a través de la resolución de casos judiciales y lagunas legales;
- ✓ Formación en disciplinas complementarias que permitan al magistrado comprender el impacto económico y político de sus decisiones y su vinculación con las demandas sociales;
- ✓ Conocimientos teóricos y prácticos en materia de administración y organización del despacho judicial, manejo de causas, eliminación de retrasos, conducción del personal, relación con las partes y otras cuestiones complementarias;
- ✓ Incentivos para el cambio de actitud del magistrado, impulso a la superación personal y a la auto-capacitación, y a un mejor relacionamiento con el público y los medios de comunicación;
- ✓ Nociones y valores que fortalezcan la identificación y compromiso de los magistrados con la independencia del Poder Judicial, con la vigencia de la Constitución; la defensa del estado de derecho, de los derechos humanos y del sistema democrático; la relación moral-ética y la lucha contra la corrupción;
- ✓ Conocimiento acabado para la resolución alternativa de conflictos, y;
- ✓ Establecimiento de pasantías para estudiantes de excelentes calificaciones en la carrera de derecho de todo el país.

El sistema de evaluación previsto en el artículo 31 del reglamento de la Escuela, determina que en cada materia, los trabajos prácticos, que incluyen las investigaciones y el análisis de casos, tendrán un puntaje máximo de 40 (cuarenta) puntos; el examen final de cada materia tendrá un puntaje de 60 (sesenta) puntos. El estudiante aprobará la materia de la sumatoria de los puntos obtenidos en estos trabajos y el examen final, alcance por lo menos 60 (sesenta) puntos acumulados.

Actualmente no existe un mecanismo de evaluación o seguimiento del impacto de la capacitación que brinda la Escuela, lo que dificulta conocer cuántos estudiantes graduados en ella, fueron aceptados en el Poder Judicial.

## II. PLURALISMO.

El gobierno de la Escuela Judicial reside en el Consejo de la Magistratura, en el Consejo Consultivo y en su Director Ejecutivo; el Director debe tener la aprobación del Consejo para el nombramiento de docentes y funcionarios así como también en la instrucción en sumarios administrativos, aconseja el otorgamiento de becas, solicita la fijación de aranceles, somete los programas académicos, planes, proyectos y sugerencias a fin de coadyuvar en la tarea educativa.

De esta manera, la organización de la escuela se concentra en su Director Ejecutivo y en la aprobación de sus propuestas por parte del Consejo de la Magistratura, que es el órgano en el cual residen finalmente la decisiones.

Por su parte el Consejo Consultivo es un órgano de consulta y asesoramiento que está representado por diferentes estamentos relacionados a la Escuela Judicial y que se citan a continuación:

- ✓ Un representante de la Fiscalía General del Estado.
- ✓ Un representante de la Defensoría General
- ✓ Un representante de la Asociación de Magistrados del Paraguay.
- ✓ Tres prestigiosos juristas designados por el Consejo de la Magistratura.

### Aspecto empírico.

Los planes de estudios son analizados y aprobados por el Consejo de la Magistratura; las cátedras impartidas desde la Escuela Judicial y que están previstas en su plan curricular guardan vinculación con los fueros civil, comercial, laboral, penal, notándose la ausencia de cátedras del fuero administrativo, de la niñez y adolescencia y agrario, respectivamente.

La composición del Plantel Docente porcentualmente, está integrada por:

#### 2.1. Jueces en ejercicio

a. Del Superior Tribunal 18 %

b. De 2da instancia 18 %

c. Jueces inferiores

2.2. Abogados en ejercicio 36 %

2.3. Académicos 9 %

2.4. Otros 9 % Licenciados en Criminalística

Entre los criterios utilizados en la didáctica se pueden mencionar: el entrenamiento de los postulantes en la práctica judicial, la especialización jurídica permanente, técnicas de interpretación normativa, gerenciamiento del despacho judicial y el correcto manejo el expediente.

El costo de los aranceles percibidos por la Escuela lo que fija el Consejo de la Magistratura (cabe advertir que la Escuela debe abonar sus gastos de consumo y utiliza un local que no es propio –la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción-) y asciende a un total aproximado de US\$ 300 (trescientos dólares americanos), que se fracciona en una matrícula de Gs. 645.000 (seiscientos cuarenta y cinco mil guaraníes) y cuotas iguales de Gs. 376.000 (trescientos setenta y seis mil guaraníes).

### **Conclusiones preliminares.**

La falta de datos respecto al número de operadores que cursaron el curso de postgrado de la Escuela Judicial e ingresaron al Poder Judicial, impide una evaluación sobre el verdadero impacto de esta institución en ese nivel, aunque se puede visualizar que los programas y la evaluación se ciñe a criterios tradicionales, con escasa eficacia práctica. Se insiste en una clasificación por fueros y las materias no contemplan técnicas de litigación, filosofía, lógica, psicología, etc. lo que torna a la entidad como un apéndice educativo de las prácticas judiciales que en su mayoría, son perniciosas para el buen funcionamiento de la administración de justicia en general.

Asimismo, en la medida que no reglamente en el proceso de selección y designación de magistrados un esquema objetivo de puntuaciones, la ponderación de los que cursan la Escuela Judicial no tendrá la fuerza que cualquier otro evento de similares características.

## **D.2 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL PODER JUDICIAL.**

### **I. IMPACTO FUNCIONAL.**

El Consejo de la Magistratura no participa en la Administración del Poder Judicial, atribución que corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, el Consejo elabora su propio presupuesto que anualmente se presenta al Poder Judicial y se integra a dicho órgano para su remisión al Congreso Nacional; en lo que concierne a la gestión y ejecución presupuestaria también quedan a cargo del Poder Judicial.

### **II. INDEPENDENCIA.**

La independencia administrativa del Consejo está garantizada en la misma ley que organiza su funcionamiento; en este sentido, tiene la facultad de elaborar su presupuesto a través de su Director Administrativo, el que se encarga de gestionarlo y ejecutarlo, una vez aprobado en la Cámara de Senadores.

Para el ejercicio fiscal del año 2000, el Consejo dispuso de un presupuesto de Gs. 1.793.375.105 (un mil setecientos noventa y tres millones, trescientos setenta y cinco mil, ciento cinco guaraníes), mientras que su ejecución llegó alrededor del 75 % (setenta y cinco por ciento), lo que comparado con otras instancias del gobierno es una cifra ejecutada bastante elevada.

De esta ejecución, alrededor del 80 % (ochenta por ciento) correspondió al pago de salarios de los cinco miembros titulares y su plantel de 13 (trece) funcionarios permanentes y 9 (nueve) contratados, el pago de servicios no personales y bienes de consumo, necesarios para la independencia financiera de su personal, mientras que el restante 20 % (veinte por ciento) a otros gastos. Este comportamiento es justificado en la memoria del año 2000 del Consejo, cuando señala que los rubros de dietas, gastos de representación, sueldos y aguinaldos son presupuestados por un monto exacto a ser utilizado lo que no se verifica con el rubro de otros gastos que se ejecutan conforme a la disponibilidad de recursos proveídas por el Ministerio de Hacienda.

### **III. TRANSPARENCIA.**

Los medios previstos para el control de la ejecución del presupuesto del Poder Judicial están consagrados en la Constitución y en la Ley del Presupuesto General de Gastos de la República, de las que se determina que la Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado por lo que no escapa de su control, el Consejo de la Magistratura.

La Contraloría goza de autonomía funcional y administrativa. Se compone de un Contralor y un Sub Contralor, designados por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores.

El control interno de la administración financiera del Poder Judicial, lo tiene a su cargo el Auditor General Interno.

El control de la ejecución del Presupuesto del Consejo de la Magistratura lo efectúa la Segunda Sala del Tribunal de Cuentas que se compone de dos Salas, integrada por no menos de tres miembros.

El Consejo, ha remitido una serie de informes relacionados a sus gestiones administrativas por requerimientos de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda y de la

Escritanía Mayor de Gobierno, dando a conocer sobre los movimientos de bienes de uso, del personal, sobre vehículos e inmuebles que corresponden al manejo de dicha dependencia y de la Escuela Judicial, respectivamente.

### **Conclusiones preliminares.**

La vigencia de la publicidad de los actos no sólo es un presupuesto republicano, sino que es el medio para lograr confianza externa. La transparencia en un sentido amplio no se trasluce en los actos del Consejo, ya que se subordina a los mismos principios de ejecución que otras entidades. Lo que merece acotarse es que el acceso a la información detallada de los movimientos y gestiones presupuestarias a través de las memorias elaboradas por dicha institución, situación que permitiría un conocimiento del manejo de los gastos, su ejecución y las inversiones realizadas por aquella, lo que por sí misma no es suficiente, aunque sí un aspecto positivo que no se observa en el manejo financiero del Poder Judicial.

### **D.3 ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL DEL PODER JUDICIAL.**

#### **I. IMPACTO FUNCIONAL.**

La función de administrar el personal del Poder Judicial, está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, la que determina la creación, supresión, modificación o eliminación de las competencias de los distintos operadores judiciales, como también en lo referente a la Circunscripciones Judiciales y cargos judiciales.

El nombramiento de los auxiliares y funcionarios dependientes de cada Juzgado o Tribunal está a cargo de la Corte Suprema de Justicia, a través del Consejo de la Superintendencia, el que recibe las carpetas seleccionadas por la Secretaría del Consejo de la Superintendencia, previo informe y evaluación de los aspirantes a los cargos vacantes.

#### **Conclusiones preliminares.**

El Consejo de la Magistratura no participa en la administración del personal del Poder Judicial, correspondiendo esta doble función de juzgar y administrar a la Corte Suprema de Justicia, quien designa, nombra, traslada, concede ascensos, de conformidad al informe del Consejo de la Superintendencia, que también depende de ella.

El Consejo goza de independencia para dirigir y controlar el personal a su cargo, sin ninguna interferencia de la Corte u otro órgano. La función de proponer el nombramiento de funcionarios para la institución es competencia del Presidente.

[5]  
Esto garantiza la independencia institucional, para el manejo de sus recursos humanos, siendo el único encargado de administrar su personal.

### **D.4 FUNCIONES DE EVALUACIÓN, AUDITORÍA Y ORGANIZACIÓN. EFICIENCIA.**

Este concepto aplicado a la función pública, busca la utilización adecuada de los recursos disponibles para la consecución de sus objetivos.

Procurando acceder a dicho concepto, se determinan medios de evaluación sobre los logros y dificultades en las que se encuentra inmersa la función pública; sin embargo, dicho mecanismo como medio para mejorar la administración de la justicia, no está prevista en la normativa paraguaya.

Simplemente no existen evaluaciones periódicas que permitan a cualquier operador o interesado el grado de eficacia y eficiencias de las gestiones desempeñadas por el personal del Poder Judicial.

En la Dirección de Recursos Humanos Dependiente de la Corte Suprema de Justicia, se registran los apercibimientos, amonestaciones y sanciones que pesan sobre los funcionarios judiciales, los cuales están incorporados a sus legajos personales.

Existe una oficina de Estadística de los Tribunales que tiene a su cargo el registro de los autointerlocutorios y de las sentencias definitivas, pero la misma no dispone de aptitudes y metodologías apropiadas para realizar un estudio ponderado de los datos que se recaban diariamente.

También se organizó una Oficina de la Comisión Técnica de la Justicia Penal, dependencia que no tiene similar en los otros fueros; esta oficina depende de la Corte Suprema de Justicia y se creó por virtud de la Ley N° 1444/99 “De Transición al Nuevo Sistema Penal”, aunque no tiene a su

cargo el relevamiento y ponderación de datos que permitan obtener datos para evaluar y corregir el funcionamiento de los operadores.

Se concluye que al no existir una evaluación periódica de los funcionarios judiciales, ni un estudio técnico serio sobre la organización judicial, mal podría afirmarse que la gestión del Poder Judicial sea eficiente. En la medida que los recursos humanos que disponga no sean evaluados convenientemente, el desempeño funcional seguirá guiándose por el sistema de sanciones disciplinarias que tan sólo analizan aspectos externos del proceder del funcionario y no de otras pautas más efectivas, que observadas con el rigor de un seguimiento serio, contribuirían razonablemente a lograr la eficiencia.

Estas conclusiones son igualmente aplicables al Consejo de la Magistratura, fundamentalmente en lo que se refiere a la eficiencia del funcionamiento de los recursos humanos, ya que se observan las mismas dificultades del Poder Judicial.

## INVESTIGADORES

La investigación sobre los Consejos de la Magistratura se realizó dentro de un proyecto que dirigió el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP-ARGENTINA) Se recogieron datos de Argentina, Perú, Bolivia, El Salvador y Paraguay.

En Paraguay trabajaron Alfredo Enrique Kronawetter, Paola Palavecino y Miguel Angel Urbina.

[1]

*EL RECURSO DE ACLARATORIA PROCEDERÁ ÚNICAMENTE PARA PROCURAR LA CORRECCIÓN DE ERRORES MATERIALES, ACLARAR EXPRESIONES OSCURAS SIN ALTERAR LO SUSTANCIAL DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y SUPLIR CUALQUIER OMISIÓN EN QUE HUBIERE INCURRIDO EL ÓRGANO SOBRE ALGUNA DE LA PRETENSIONES DEDUCIDAS O DISCUTIDAS.*

[2]

*ESTE ARTÍCULO REGULA SOBRE LA INAMOVILIDAD DE LOS MAGISTRADOS QUE HUBIESEN SIDO CONFIRMADOS POR DOS PERÍODOS SIGUIENTES AL DE SU ELECCIÓN, Y PREVE QUE ADQUIRIRÁN LA INAMOVILIDAD EN EL CARGO.*

[3]

*EN EL PAÍS NO EXISTEN ANTECEDENTES DE UN ÓRGANO INDEPENDIENTE COMO EL JEM, CON LAS FUNCIONES DE HOY. SIN EMBARGO EXISTIERON OTRAS FORMAS DE CONTROL COMO LA ESTABLECIDA EN EL CÓDIGO PROCESAL PENAL ARGENTINO, ADOPTADO EL 15 DE NOVIEMBRE DE 1890. EL LIBRO III, TÍTULO II, DEL JUICIO DE RESPONSABILIDAD DE LOS JUECES, CONTIENE IMPORTANTES PREVISIONES SOBRE LA CUESTIÓN QUE NOS OCUPA. LA LEY N° 879/81, LEGISLABA EN FORMA ESPECÍFICA DENTRO DEL CAPÍTULO IV "DEL ENJUICIAMIENTO Y REMOCIÓN DE LOS JUECES Y FUNCIONARIOS". EN ESTA SE NOTA POR PRIMERA VEZ, UNA REFERENCIA EXPRESA SOBRE EL ENJUICIAMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, QUE SE HARÁ CONFORME A LA CONSTITUCIÓN (ART. 207. JUICIO POLÍTICO). EN CUANTO A LOS MIEMBROS DEL TRIBUNALES DE APELACIÓN Y DE CUENTAS, LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA, LOS DEMÁS JUECES, LOS MIEMBROS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA PODRÁN SER REMOVIDOS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, A QUIEN COMPETE SU JUZGAMIENTO DE ACUERDO A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN SUS ARTÍCULOS 208 AL 231.*

[4]

*SEMINARIO "SISTEMA DE NOMBRAMIENTO Y PROMOCIÓN DE MAGISTRADOS JUDICIALES Y DEL MINISTERIO PÚBLICO". ASUNCIÓN, PARAGUAY. MARZO 1993*

[\[5\]](#)

*ART. 8 DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.*