

ORIENTACIÓN Y ADECUACIÓN DE LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN JUDICIAL PARA NUEVOS TIEMPOS. JUSTICIA Y CELERIDAD PROCESAL(*)

Por José Raúl Torres Kirmsler ()**

La celeridad judicial es una de las discusiones a que más alusión se hace en los últimos tiempos. Pareciera que la sociedad toda se haya volcado a plantear esta temática y no solamente el estamento de los juristas. Esto revela que la sociedad está ávida y ansiosa de soluciones y de planteamientos útiles en orden a acotar y zanjar el problema.

Lo que no podemos ignorar en este contexto es que la demora en los procesos judiciales no es una cuestión sencilla. A veces se la simplifica en recetas fáciles, que no siempre tienen la cualidad de ser adecuadas a la realidad de la cual se predicán. Pero es igualmente verdadero que esa efervescencia y bullir general expresan la inquietud de toda una sociedad por la consecución del tan mentado anhelo de justicia. Valor este omnipresente en nuestros esfuerzos y, no obstante, aparentemente tan elusivo.

(**) Ministro y ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Profesor Titular de Derecho Mercantil y Derecho Civil (Obligaciones) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro de la Comisión Nacional de Codificación, del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho UNA y de la Asamblea Universitaria UNA.

(*) VI Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR y Asociados, Reunión Preparatoria, Asunción – Paraguay, 22 de setiembre 2008.

La celeridad judicial tiene un aspecto estructural que es esencial: hace no solo a la decisión de uno o más individuos –o de muchos considerados grupalmente– sino también a los sistemas, su funcionamiento y su dinámica propia. Debemos comprender las complejidades de este fenómeno, porque de lo contrario su reducción a estereotipos y simplezas no nos conducirá a propuestas viables y adecuadas.

Al hablar del aspecto estructural, no podemos olvidar que el Derecho, como sistema de regulación y composición de conflictos entre personas, presenta una triple faceta.

Está primeramente el componente puramente formal, que se expresa en normas jurídicas, reglas de conducta que se imponen idealmente al accionar de los individuos y cuya eficacia real depende de muchos factores, en especial su adecuación a la realidad material y axiológica; esta última profundamente arraigada en el espacio antropológico y fenomenológico del grupo humano al cual la norma va dirigida y del cual se entiende que emana.

El segundo componente, que se enuncia como valorativo, tiene aquí un papel esencial, pues no solo determina el bien que la regla persigue, sino que también la forma –y a veces la deformación– en su aplicación. Si bien la sociedad tiene valores relativamente estables o permanentes, dichos valores se van redefiniendo con las nuevas contingencias y necesidades. O bien se vuelven anacrónicos, y la norma que los reflejaba pierde en eficacia. A veces también sucede que la norma *per se* no refleja el logos social; su apreciación de los bienes jurídicos relevantes y dignos de tutela, ni su jerarquización.

Ahora bien, estas reglas, buenas o malas, no tienen una traslación pura al campo de las realidades, sino que se vuelcan en una serie de modos que se van formando sobre la base del actuar cotidiano, y que sin duda reflejan el pensamiento axiológico del operador, tanto respecto de la regla y del sistema, como de sí mismo en cuanto individuo y en cuanto parte del sistema. Estos modos, generados aleatoriamente o como consecuencia de un actuar coordinado, así producidos, van acumulando un conjunto de prácticas, usos y costumbres, que por su implementación directa sobre los individuos y sus conflictos, tienen el efecto de ser fuente inmediata del Derecho. Es lo que se

llama Derecho Foral, los usos y costumbres del foro y constituye el tercer componente de todo el conjunto.

La administración de justicia –como hecho humano y normativo– no es ajena a esta triple manifestación. Por ende, toda apreciación acerca de mejoras en el rendimiento de su funcionamiento, en términos de eficacia y celeridad, necesariamente habrá de estar supeditada a estos condicionantes.

En el Paraguay, la Corte Suprema de Justicia no ignora estas realidades. Es por ello por lo que se ha propuesto atacar el problema de la celeridad en los juicios, desde un triple punto de vista.

Para comenzar, debemos hacer alusión al componente normativo. Si bien es cierto que un instrumento no es mejor que el individuo que lo emplea, tampoco podemos ignorar que una herramienta inadecuada o insuficiente obstaculiza enorme e innecesariamente la labor del operador.

Las leyes, sustanciales y procesales, han sido objeto de una intensa reformulación en la última década, respecto de muchas materias: la penal, con la implantación del proceso oral; la de la niñez y adolescencia, con la modificación de todas sus normas y la extensión de la jurisdicción exclusiva a todo el territorio de la República. En el campo de la justicia civil se presentan los deberes pendientes. La reforma del proceso civil es una cuestión que ha sido acometida, sin resultados finales hasta hoy. La necesidad de una reforma no solo ha sido expresada, sino que también ha habido propuestas legislativas en ese sentido, presentadas por la propia Corte Suprema, en ejercicio de su facultad constitucional de iniciativa legislativa. Sin entrar a considerar ni discutir la pertinencia de estas propuestas, una cosa es clara: la oralización del proceso civil es un imperativo que se deja sentir no solo en el Paraguay, sino en toda la región. Así lo prueban numerosas experiencias de los países del MERCOSUR como las de Uruguay, algunas provincias de la República Argentina y las experiencias chilena y boliviana. El estado de la adecuación procesal apunta hoy a los juicios orales o parcialmente oralizados, como un modo de impulsar el principio de celeridad judicial. Si bien las recetas automatizadas han probado no ser viables, podemos afirmar por principio que la falta de intermediación, que provoca el sistema escrito, es fuente de engorrosas dilaciones.

Luego, enfrentamos el aspecto orgánico del quehacer judicial. La administración de justicia está rebasada en sus capacidades reales, y esto por muchas razones. Una de ellas es que la cultura del litigio se está instalando con mayor fuerza en la conciencia social. La cantidad porcentual –y no ya tan solo las cifras absolutas– de personas que litigan han ido en constante aumento. Hasta, si se quiere, podemos decir que el sistema es víctima de su propio éxito; pues, pese a la concepción generalizada de una suerte de sentimiento colectivo de desconfianza hacia la función, más y más personas acuden a resolver sus conflictos en los estrados judiciales. De modo que, necesariamente, al aumentar los niveles de eficacia, aumentará también la ocurrencia cuantitativa de usuarios. Otro factor es la deficiencia endémica que se da respecto de la existencia de órganos suficientes, en términos de relación poblacional. Citamos como patente realidad el caso de la ciudad de Lambaré, donde existe un solo Juez por materia para más de 500.000 habitantes.

Esta realidad, que se refleja en estadísticas palpables, no ha sido acompañada con la correlativa adecuación orgánica, que implica ineludiblemente la creación de nuevos juzgados y tribunales. Este es, desde luego, un asunto que tiene estrecha correlación con otro, que hace a la asignación de recursos suficientes en orden a mantener la funcionalidad del sistema y al que volveremos inmediatamente. La Corte Suprema de Justicia del Paraguay ha propuesto reiteradamente la creación de más órganos jurisdiccionales en distintos puntos del país. Así, a título meramente ejemplificativo, podemos decir que se ha solicitado la creación de estructuras jurisdiccionales en diversas circunscripciones. De todas las necesidades orgánicas expresadas y pedidas, solo algunas han encontrado eco favorable en la legislatura –única instancia competente para decidir sobre ello–. En efecto, el pedido de ampliación del presupuesto de 2008 –que ha obtenido la sanción de ambas Cámaras del Congreso, pero está pendiente de promulgación– ha previsto la creación de tres juzgados civiles y tres juzgados de paz en Asunción; ocho juzgados penales, tres civiles y laborales, y nueve juzgados de paz en el Dpto. de Concepción; un juzgado penal, un juzgado civil y laboral, y un juzgado de paz en el Dpto. de San Pedro; un juzgado penal y un juzgado de niñez en el Dpto. de Cordillera, un juzgado laboral y un juzgado penal en el Dpto. de Villarrica; tres juzgados penales, un juzgado de niñez, y dos civiles y laborales en Caazapá; un juzgado laboral y un juzgado de niñez en Caaguazú; un juzgado penal y un juzgado de paz en Alto Paraná; un juzgado penal en Ñeembucú y Amambay, respecti-

vamente; y un juzgado de paz en Canindeyú. Todo ello de un total de 36 juzgados solicitados.

En cuestiones presupuestarias –también competencia exclusiva del legislador– el escenario no es mucho más alentador. La asignación de recursos suficientes, base material imprescindible para la ejecución de cualquier empresa, no ha sido apropiadamente atendida. Es que pese al cumplimiento de la formulación constitucional *de minimis*, del 3% del presupuesto de la administración central, conforme lo manda el Art. 249 de la Carta Magna, el crecimiento en proporción geométrica de las necesidades reales de la población, a que ya me he referido, torna totalmente insuficiente esta asignación. Desde luego, el componente axiológico y cultural, al que hacíamos alusión antes, juega aquí un papel esencial. El modo como la sociedad percibe la importancia de la función jurisdiccional –y no su mera necesidad contingente– determina, ciertamente, qué parte de sus recursos patrimoniales destinará a ella. Es imperativo, pues, a nivel estatal, cambiar dicha apreciación, implementando planes de educación que contemplen la internalización del acceso a la justicia como derecho fundamental inalienable, pero también inescindible de realidades fácticas limitantes.

Como ya se dijera, el elemento cultural tiene un rol principal. La proliferación de litigios se debe, en gran parte, a un cambio en las actitudes de los sujetos, que los lleva a confrontarse directamente en ámbitos estructurados y coercitivos. Frecuentemente, el planteamiento de un proceso judicial ya no es visto como la *última ratio* en la solución de conflictos. Siendo que ningún sistema puede abarcar omnicomprensivamente toda la conflictividad de un conjunto social, es evidente que se hace necesario buscar e implementar métodos alternativos de dirimirlos. Esta situación y necesidad no son desconocidas por el Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia ha ideado y puesto en marcha planes pilotos de mecanismos alternativos de solución de controversias; en especial en la administración de la justicia civil, en la forma de la mediación y la conciliación; ambas implementadas por la vía de la invitación directa que hace el propio órgano juzgador a las partes litigantes. Desde luego, el procedimiento es siempre voluntario, y en caso de fracaso de la estrategia, se vuelve al proceso ordinario. Estos planes están aún en una fase experimental; por lo tanto sus resultados en términos de eficacia todavía no se hacen manifiestos.

En este orden de cosas, la actitud de los auxiliares de justicia es fundamental. Un letrado que considere que su labor es meramente conflictiva, será siempre un elemento obstaculizante en la consecución de estos propósitos. No solo si demuestra una oposición manifiesta a la aplicación de los modos alternativos a que hemos aludido, sino también si entiende su labor como una tarea obstativa a los derechos de la contraparte, en vez de verla como colaborativa en cuanto a su elucidación. Dicha actitud se ve a menudo reflejada en el actuar de los profesionales, que formulan estrategias y prácticas procesales dilatorias, para las cuales no siempre existen remedios eficaces. Una de las medidas a que la Corte Suprema de Justicia ha echado mano para poner coto a estos excesos es el ejercicio de su facultad sancionatoria, a través del Consejo de Superintendencia, imponiendo sanciones administrativas, en la forma de multas y suspensiones por plazo determinado, a aquellos letrados y demás auxiliares de justicia que ejercen abusivamente sus derechos procesales en perjuicio del sistema de justicia y el principio de celeridad.

El “modo de hacer” del quehacer judicial constituye, pues, el tercer elemento de análisis de la cuestión que nos ocupa. El conjunto de los procedimientos y prácticas forales puede ser, sin duda, un elemento retardador o de celeridad en los litigios. Estos modos se forman no solo desde los órganos de poder, es decir, desde el juez y sus dependientes, sino también sobre la base de las conductas desarrolladas y reiteradas por los auxiliares de todo tipo – abogados, peritos, y demás– que van conformando un mecanismo de retroalimentación que se cristaliza en una suerte de esquema implícitamente consensuado. Sabedora de ello, la Corte Suprema de Justicia ha destinado recursos materiales y personales a la reconducción de estos factores hacia prácticas más eficientes en términos de funcionalidad y celeridad. Se está desarrollando un programa de buenas prácticas de gestión judicial, con la cooperación directa de los jueces operadores del sistema, a quienes se ha llamado a colaborar *ex ante* en todo el proceso, invitándolos a idear, proponer e implementar soluciones posibles y viables. En este sentido, se ha tomado expresamente nota de los modelos de gestión que existen en el resto de los países miembros del MERCOSUR, no solamente por razones de aprovechamiento de experiencias, sino también de conveniencia de las simetrías que ello puede generar en el ámbito interregional.

Finalmente, en ejercicio de su potestad administrativa y de superintendencia, se han elaborado estrategias de control al rendimiento individual de los órganos juzgadores. Así, se ha previsto un sistema de auditoría de gestión judicial, creado por Acordada N° 478 del año 2007, el cual apunta a la evaluación de la cantidad de resoluciones dictadas por cada órgano en un cierto lapso, así como el volumen de peticiones. El órgano encargado de realizarla es la Dirección General de Auditoría de Gestión Judicial, y tiene a su cargo también la elaboración de propuestas del plan anual de trabajo, que debe ser formulado sobre la base del mapeo y seguimiento estadístico que se obtenga del procedimiento. La auditoría, que es meramente cuantitativa, está aún en fase de desarrollo experimental, y todavía no ha revertido en la consolidación de estadísticas claras que fundamenten la adopción de políticas generales.

Por último, desde un plano internacional, teniendo en miras la cooperación judicial interregional, que es un mandato expresamente contenido en los Protocolos de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa (Las Leñas, 1992), el Protocolo de Medidas Cautelares (Ouro Preto, 1994), el Protocolo de Asistencia Jurídica en Asuntos Penales (San Luis, 1996), el Acuerdo Complementario de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Laboral y Administrativa (San Luis, 1996), entre otros, y que en lo interno ha dado lugar a la creación de las autoridades de aplicación en los diversos países del bloque, la Corte Suprema ha implementado una oficina especializada en temas internacionales: la Dirección de Asuntos Internacionales, creada por Acordada N° 553 del año 2008, la cual responde a uno de los puntos convenidos en la reunión Preparatoria del V Foro de Cortes Supremas del MERCOSUR, en cuanto a optimización de las dependencias de los Poderes Judiciales de la región, y que precisamente se crea con el propósito de centralizar y acelerar la colaboración internacional, acortando los pasos y momentos de comunicación entre la autoridad administrativa —que en el Paraguay está a cargo de una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores— y el Poder Judicial.

Así, pues, podemos concluir que si bien el panorama no se presenta simple ni fácil, los esfuerzos del Poder Judicial de la República del Paraguay se orientan consistentemente a desarrollar planes fiables y obtener remedios eficaces en orden a conseguir el objetivo propuesto: dotar de la máxima cele-

ridad posible a todos los procesos del ámbito judicial, tanto jurisdiccionales como administrativos, en la plena conciencia de que solo una justicia oportuna es verdaderamente justa.

