

# **EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**

### **DATOS DE LOS AUTORES DE LA OBRA:**

- **DOCTOR JUAN MARCELINO GONZÁLEZ GARCETE.** Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional. **Mejor Egresado y Medalla de Oro** en la carrera de Derecho y en la carrera de Notariado. **Posee** el Título de **Doctor en Ciencias Jurídicas** por la Universidad Nacional de Asunción (2008) con la calificación SUMA CUM LAUDE. Tiene pendiente la Defensa de la Tesis de “Maestría en Ciencias de la Educación”. Tema de Tesis: “El Impacto de la Reforma Educativa en los Jóvenes Indígenas de la Parcialidad Ava Guaraní de la Ciudad de Curuguaty, Departamento de Canindeyú” (Universidad Nacional de Pilar) (05/2010). Doctorando en la Universidad Nacional de Pilar con la **Tesis Doctoral** titulado: “Control de la Constitucionalidad”, encontrándose en instancia de Defensa de Tesis (2003).

**Ejercicio de la docencia:** en la **Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”** (Pedro Juan Caballero) es nombrado para ejercer las cátedras de: “Derechos Civil III. Obligaciones” (2006), “Derecho Aeronáutico y Espacial” (2006), “Lógica con Énfasis en Argumentación” (2007), “Derecho Civil. IV .Contratos” (2007), “Hechos y Actos Jurídicos” (2005). **Universidad Nacional de Asunción** (Filial Pedro Juan Caballero): Profesor Asistente de la cátedra de “Derecho Administrativo”; en la **Universidad del Norte** es docente de las siguientes materias: “Derecho Intelectual”, “Finanzas” y “Hechos y Actos Jurídicos” (2010); (docente desde el 2004). En la **Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD)** es Encargado de las siguientes cátedras: “Lógica Jurídica” y “Derecho Civil VI – Sucesiones) (2005), “Derecho Administrativo” (2005,2006), “Derecho Tributario” (2004, 2005, 2006), “Derecho Civil Quiebras” (2006), “Derecho Reales” (2005), “Derecho IV Civil Sucesiones” (2004, 2005, 2006), “Derecho Aeronáutico” (2005). En la Universidad Columbia del Paraguay es catedrático de la asignatura de: “Derecho Laboral” (2005). En la **Universidad Politécnica y Artística del Paraguay** es catedrático de las siguientes materias: “Derecho Civil I y II”, “Derecho Ecológico y Ambiental” y “Filosofía Jurídica”  
**Publicación:** autor del Libro: “Control de la Constitucionalidad”; “Guía de Hechos y Actos Jurídicos”; “La Nulidad e Ineficacia de los Actos Jurídicos”; “Responsabilidad del

Estado por Daño Moral” (2007); “Derechos Humanos” . **Monografías:** “Procedimiento Contencioso Administrativo en la República del Paraguay” – Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas (Revista del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas. Sección Méjico) (2007), “Apuntes sobre Finanzas Públicas”; “Mis Apuntes de Lógica Jurídica) (Tomos II – IV): “Mediación y Presunción de Inocencia”; “Manual de Derecho de las Obligaciones”. Artículo sobre el “Régimen Administrativo del Estado Paraguayo” (parte I y II) en el Semanario “El Vigilante” (2004). (2004).

**Participó** de cursos sobre temas jurídicos. Fue participante con una Conferencia en la “V Semana Jurídica Académica del Curso de Derecho de la Universidad Federal de Grande Dorados (Universidad Federal-Facultad de Derecho de la Grande Dorados) (Brasil – 2006). Dictó Conferencia Magistral en el Congreso de los “20 Años de Vigencia del Código Civil Paraguayo (2007). Fue panelista en el “Seminario de Actualización sobre la “Ley 2421/04 de Adecuación Fiscal” (2004). Panelista en Seminario – Taller sobre “El Cooperativismo, un medio para enfrentar la Crisis” (2003).

**El Poder Legislativo Municipal de Ponta Porá y el Poder Legislativo Municipal de Pedro Juan Caballero le confirieron el título de “Ciudadano Fronterizo” (2010), por sus logros académicos.**

ABOG. JAZMÍN IBARROLA DE KRONE. Egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Asunción. Alumna Distinguida de la Carrera de Derecho, integrante del “Cuadro de Honor”. Especialista en Docencia Universitaria. Fue seleccionada como Joven sobresaliente por el Gobierno de los Estados Unidos, dentro del Programa de Becas Fulbright “ Building the Future Fulbright”.

Ejercicio de la Docencia: Encargada de Cátedra de Derecho Informático, Docente del Curso de Actualización en el Uso de las TIC’s en el Proceso Enseñanza Aprendizaje.

Participó en varios cursos, congresos y seminarios de interés académico y jurídico: Curso de Actualización en Derecho Administrativo, Curso Internacional de Marketing Político, III Congreso de Práctica Profesional: “La formación práctica del abogado en la sociedad actual, hacia un nuevo paradigma”, Seminario sobre “Derecho Penal Internacional”. Seminario Internacional “Sistemas de Acreditación

Universitaria en la Unión Europea. Taller de “Como realizar el Proceso de Autoevaluación de Carreras de Grado y Post Grado. Seminario sobre “Acreditación y Evaluación en la Reforma de la Educación Superior”, entre otros.

Secretaria General de los Cursos de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Asunción, desde el año 2002 hasta la fecha. Coordinadora del Proyecto “Derecho 2.0”, el cual tiene como objetivo principal que la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Asunción se posicione en vanguardia en cuanto la formación de profesionales, insertando en el proceso la utilización de nuevas tecnologías, optimizando los recursos para acceso a la información y comunicación. Fue la primera mujer, electa como Representante Estudiantil. En tal carácter, impulsó y coordinó actividades académicas gratuitas para alumnos de la institución de: Metodología de Investigación Jurídica, Derecho Procesal Civil “Jornadas sobre Fundamentos de la Función Jurisdiccional y su Instituciones Básicas”, Cursos de Redacción Castellana y Forense. Como así también actividades culturales: primer Coro de la Facultad de Derecho, apoyó e impulsó la creación de un elenco teatral, organizó el Primer Festival Interno de la Canción. En cuanto a actividades sociales, coordinó la asistencia de alumnos a víctimas del Ycuá Bolaños. Realizó, conjuntamente con el Prof. Abog. Gabriel Chase, campaña de donación y recolección de libros para la Filial de Caacupé. En cuestiones de Género, organizó el Primer Seminario sobre Liderazgo Femenino en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA.

Anteproyectista del Reglamento Interno y proyectos académicos de Cursos de Postgrado, de la institución mencionada. Actualmente abocada a la investigación de temas con relación a Legislación Universitaria, y Derecho Informático.

## ÍNDICE

HOMENAJE AL PROF. DR. CARLOS FERNÁNDEZ GADEA.

PRÓLOGO.

OPINIÓN DE UN MIEMBRO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.

OPINIÓN DE UN EX MIEMBRO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.

OPINIÓN DE UN MIEMBRO DEL PODER JUDICIAL.

OPINIÓN DE UN MIEMBRO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

OPINIÓN DEL ABOGADO DEL FORO.

OPINIÓN DE UN PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN.

OPINIÓN DE UN PROFESOR DE LA FACULTAD DE DERECHO.

### **UNIDAD I: “CONCEPTO Y NATURALEZA”.**

- Introducción
- Concepto
- Naturaleza
- Postura de los Autores

### **UNIDAD II: “CARACTERÍSTICAS DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA”.**

- Denominación
- Jerarquía Constitucional
- Funciones del Consejo de la Magistratura
- Modo de integración del consejo de la magistratura
- Historia y Evolución del Consejo de la Magistratura

### **UNIDAD III: “EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”.**

- Noción
- Antecedentes y Situación Actual
- Referencias
- Situación Actual

### **UNIDAD IV: “ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA”.**

- Composición

- Estudio de la Composición del Consejo de la Magistratura en la Convención Nacional Constituyente del año 1992
- Exposiciones de los Convencionales Constituyentes
- Exclusión del Fiscal General del Estado
- Exclusión de miembros del Tribunal de Apelaciones y Juzgados.
- Exclusión de dos abogados de la matrícula, designados por el Colegio de Abogados del Paraguay
- Requisitos y Duración
- Posición del Centro de Estudios Judiciales
- Deberes y Atribuciones

**UNIDAD V: “FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA” .**

- Noción
- Conclusión Preliminar

**UNIDAD VI: “EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN EL DERECHO COMPARADO”.**

- Introducción
- Denominaciones
- Análisis de la situación de esta Institución en Italia, España y en la Argentina
- España
- Argentina
- Otros países Latinoamericanos
- A modo de conclusiones preliminares

**UNIDAD VII: “PROPUESTAS Y CONCLUSIONES” .**

- Conclusiones
- Propuestas
- Integración
- Funciones

**BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.**

**IN MEMORIAN DEL PROF. DR. CARLOS FERNANDEZ GADEA**  
**Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Asunción**

## A MODO DE INTROITO

Confesamos, que compartimos plenamente las expresiones del ex Decano de la Facultad de Derecho UNA, Prof. Dr. Ramón Silva Alonso, en el sentido de que: *“Todo el que enseña siente la necesidad de escribir. Al propio tiempo siente el peso de las propias limitaciones. De atender a éstas no se escribiría nunca...”*.<sup>1</sup>

Esta obra trata sobre el Consejo de la Magistratura, hemos pretendido realizar un análisis doctrinario sobre sus antecedentes, sus aportes y falencias a partir de su vigencia en nuestro ordenamiento jurídico.

La misma fue encarada por el pedido reiterado de varias organizaciones civiles, como asimismo por los neófitos del derecho de la UNA; debido a las constantes críticas recibidas tanto por la prensa en general y por los Institutos Jurídicos (CEJ, INECIP, Semillas por la Democracia, etc.) existentes en la República, para que pueda ilustrarlos y servir de brújula para su cabal comprensión e importancia jurídica, para que cada el lector saque sus propias conclusiones.

A pesar del esfuerzo hecho, quizás muchas de las doctrinas y teorías de este organismo no fueron desarrollados como quisiéramos. No obstante, nos hemos entregado en cuerpo y alma para brindar las informaciones más resaltantes sobre este Órgano extrapoder, constituyendo nuestro cimiento las obras nacionales e internacionales escritas sobre el mismo.

Y como lo venimos haciendo hace un buen tiempo, buscamos no solo describir los Órganos Jurídicos investigados (es decir, exponer sus génesis, sus funciones, su importancia, etc.) sino también brindar nuestra propuesta normativa, es decir, un proyecto de modificación legal, para contribuir en el debate jurídico para que se logre el mejoramiento sustancial de la justicia en beneficio de quienes la necesitan.

Traduce la idea de que si la calidad de la justicia es el fin deseado, los medios para lograrla deben ser buscados y evaluados.

---

<sup>1</sup> Silva Alonso, Ramón. Derecho Internacional Privado. Pág. 5



La independencia funcional de los magistrados deben ser convenientemente garantizada si se desea, en realidad, instituir un sistema judicial que sirva de instrumento idóneo para la consolidación y mantenimiento del Estado de Derecho.

En el afán de consolidar y garantizar al máximo la independencia del Poder Judicial y asegurar su eficacia e idoneidad, la doctrina ha discutido largamente acerca de la creación de un órgano mixto para la selección y designación de sus integrantes, como asimismo se ha establecido el principio de la inamovilidad judicial, el cual, por su innegable contenido ideológico-político, ha provocado grandes polémicas que han dividido a los tratadistas a favor o en contra de la mencionada garantía funcional.

Estrechamente vinculado con los principios de independencia e idoneidad de la función judicial, y, más propiamente, como instrumento o vehículo de los mismos, ha sido concebido por la Carta Magna un organismo muy especial denominado “Consejo de la Magistratura”.

Adelantamos nuestro voto en el sentido de ratificar nuestra plena convicción acerca de la importancia y su trascendencia jurídica del Consejo de la Magistratura para lograr la tan anhelada Independencia Judicial (art. 3 C.N.). Sin embargo, es imprescindible que el Consejo de la Magistratura deba ser visto desde la perspectiva de un cambio o reforma judicial importante y seria. A nadie escapará que el constituyente del 1992 se enfrentó con referencia al Poder Judicial con una situación harto compleja y difícil.

Es por ello, que recurrimos a Profesores de la Universidad Nacional, Juristas de renombre y reconocida trayectoria, como asimismo a Miembros y Ex miembros del Consejo de la Magistratura, Magistrados, Fiscales y Abogados, para que también expusieran sus puntos de vistas con relación a esta importante institución, y con ello, lograr una contribución pragmática, para que los diferentes sectores de la sociedad también puedan conocer sus opiniones.

Sirva la presente obra como un nuevo testimonio de nuestra fe en el derecho y de nuestra inquebrantable vocación por la justicia.

**LOS AUTORES**

## ANÁLISIS DE LA OBRA

Agradezco al Dr. Juan Marcelino González y a la Abog. Jazmin Ibarrola de Krone la invitación cursada al efecto de ser uno de los prologuistas del presente material, debo manifestar que la presente es a título estrictamente personal no estableciendo relación alguna con mi carácter de consejero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

Para emitir un juicio sobre el rendimiento de una institución pública, si bien a priori, sería necesario un profundo y largo proceso que ha de requerir de la definición de muchas variables de estudio, aun así es posible efectuar algunas Macro precisiones sobre el tema. A tal efecto es tomada como base el trabajo realizado por CIRD.<sup>2</sup>

Esta opinión no pretende ser una receta sino un aporte al mejoramiento del Consejo de la Magistratura. Se refiere a los aspectos que se consideran fundamentales, como el cumplimiento normativo, la transparencia y la participación ciudadana.

Es de percepción pública, y *se puede comprobar la inaccesibilidad a datos relevantes que permitan a la ciudadanía en general y a los interesados en particular, realizar un control y seguimiento detallado de las decisiones tomadas por este órgano (por votación de sus miembros)*. Existen intentos aunque muy tímidos por transparentar los procesos de selección, ya que debido a su limitado alcance, no mejoran la visibilidad de los diferentes factores que inciden en los procesos de selección.

El Portal del Consejo, el portal contribuido en parte a mejorar su interacción con la ciudadanía, ya que la distancia entre esta y el Consejo es un factor fundamental de desconfianza hacia la misma. No obstante, hay que realizar ajustes

---

<sup>2</sup> Indicadores de Desempeño del Consejo de la Magistratura Octubre de 2010

para que este mecanismo sea eficiente y pueda cumplir con este fin. *Sería óptimo que permita realizar feedback<sup>3i</sup> sobre sus entradas, notas, etc.*

En cuanto a la cabalidad normativa es más que evidente el incumplimiento sistemático de los tiempos que rigen el proceso de selección de jueces y magistrados, y aunque lo más *grave de esto es que no genere tan siquiera alguna repercusión significativa como denuncias con consecuencias concretas*, ni ningún tipo de acción o señal que permita visualizar por parte del consejo un intento por generar mecanismos de control sobre el cumplimiento a cabalidad de tales normas.

En cuanto al rendimiento de la misma, son necesarios mayores datos para efectuar un análisis minucioso de la relación costo funcionamiento/producción. Ahora bien si tomamos el concepto de que las instituciones públicas, particularmente en el caso del Estado paraguayo que cuenta con recursos muy limitados, estas deberían ser un modelo de eficiencia presupuestaria, entendiendo la eficiencia como una relación equilibrada, no sólo entre gastos/ingresos, sino también entre costo/producción.

Lo que no es correctamente medido y cuantificado no está siendo **Gerenciado**, lo cierto y concreto es que tal vez el Consejo debería mejorar su productividad en la emisión de ternas.

**PROF. DR. FAUSTO E. PORTILLO ORTILLADO**

---

<sup>3</sup>Según Wikipedia...sic... Significa 'ida y vuelta' y es, desde el punto de vista social y psicológico, el proceso de compartir observaciones, preocupaciones y sugerencias, con la intención de recabar información, a nivel individual o colectivo, para intentar mejorar el funcionamiento de una organización o de cualquier grupo formado por seres humanos. Para que la mejora continua sea posible, la realimentación tiene que ser pluridireccional, es decir, tanto entre iguales como en el escalafón jerárquico, en el que debería funcionar en ambos sentidos, de arriba para abajo y de abajo para arriba.

## PROLOGO

"La presente obra, contiene un estudio integral del Consejo de la Magistratura, fruto de un incansable trabajo de investigación por parte de los apreciados colegas, el Prof. Dr. Juan Marcelino González Garcete y la apreciada Prof. Abog. Jazmín Ibarrola de Krone.

El Libro aborda primero el estudio histórico, así como la comparación del Consejo de la Magistratura y de instituciones afines en Italia, España, Argentina, para entrar luego de lleno a considerar pormenorizadamente las características estructurales y funcionamiento del instituto en nuestro país. También se ocupa de la figura tal cual está enmarcada en la Constitución Nacional y en las leyes orgánicas respectivas, estudiando su composición, su organización, su funcionamiento, su competencia, etc.

Así también es importante resaltar que los autores no solo hacen un análisis de la situación actual del Consejo de la Magistratura, sino también una conclusión y propuestas para esta importante Institución.

Este libro no solamente llena un vacío en la bibliografía jurídica del país, sino que lo hace con solvencia intelectual, porque hace gala de riqueza de información, claridad expositiva, rigor técnico y densidad conceptual, todo lo cual lo convierte en material ineludible para juristas, magistrados, profesionales del derecho, estudiantes y gente interesada en el funcionamiento y composición de esta institución como ser el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, muy importante para la anhelada independencia de la justicia en nuestro país.-

La obra jurídica ante la que nos encontramos, constituye indudablemente una gran contribución a la enseñanza del Derecho no solo para la Universidad Nacional de Asunción de la cual los autores son Profesores, pues a pesar de que el esfuerzo de los autores están enfocados a satisfacer la necesidad académica de sus alumnos

de derecho, igualmente entra a rellenar un espacio dentro del ámbito jurídico nacional.

Indudablemente esta obra jurídica esta predestinada para guiar a varias generaciones de estudiantes hacia la meta inculcada en la Facultad de Derecho U.N.A. que “es la correcta aplicación de la ciencia del derecho para el beneficio todo de la sociedad Paraguaya.”

**PROF. DR. JULIO CESAR FERNANDEZ VILLALBA**

## **REFLEXIONES SOBRE EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**

### **Razón de su creación**

Bajo el régimen de la Constitución de 1967, el Poder Ejecutivo tenía una injerencia muy marcada en la integración de la Corte Suprema de Justicia y de las demás magistraturas.

Los integrantes del máximo tribunal de justicia eran designados por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Senadores. Los demás magistrados (desde miembros de los tribunales de apelación hasta jueces de primera instancia) eran nombrados por el titular del Ejecutivo, con acuerdo de la Corte Suprema de Justicia (cf. Arts.151, inc. 2; 180, inc. 8; y 195 de la Constitución de 1967). Además, el período de todos los magistrados debía coincidir con el del Presidente de la República y sólo gozaban de inamovilidad temporal, es decir, por el lapso que duraba su nombramiento. Podían ser reelectos, pero no existía ningún procedimiento en virtud del cual pudieran alcanzar la inamovilidad definitiva o permanente.

La Cámara alta, en sus dos terceras partes, estaba integrada con miembros del partido político que sirvió de soporte civil a la dictadura. Esta circunstancia fáctica determinó que el otorgamiento del acuerdo respectivo careciera de toda trascendencia al haber sido desvalorizado en cuanto mecanismo de control del Poder Ejecutivo. Tampoco el acuerdo que debía prestar la Corte Suprema de Justicia respecto de las designaciones en las demás magistraturas, tenía relevancia alguna. Obviamente, quienes habían sido nombrados por el titular del Ejecutivo, difícilmente se opondrían a las propuestas de éste para los demás cargos.

En las circunstancias descritas, el procedimiento señalado –que había dado resultados positivos en otros países- fue considerado como una vía que permitía una injerencia indebida y desmedida del Ejecutivo en la conformación del Poder

Judicial, con grave atentado a la independencia que era deseable que tuviera dicho órgano.

Por los motivos apuntados, en ocasión de la Convención Nacional Constituyente hubo una voluntad muy marcada, en el sentido de disminuir al mínimo la intervención del Poder Ejecutivo en la constitución del órgano jurisdiccional.

Por ello se creó el Consejo de la Magistratura, en el cual el Presidente de la República tiene un solo representante, sobre ocho integrantes del órgano. Ésta es la única vía legal e inicial de incidencia del Ejecutivo en la composición del órgano jurisdiccional. A ello se suma en cuanto se refiere a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y a los miembros del Tribunal Superior de Justicia, el acuerdo que el titular del órgano administrador debe dar en la fase final del nombramiento de los aludidos magistrados.

### **El problema de la composición del Consejo**

El Consejo de la Magistratura, de conformidad con la Ley Suprema en vigor, está integrado por ocho miembros. Entre los mismos se puede apreciar una escasa participación de la Corte Suprema de Justicia (un solo integrante) y, en general, del Poder Judicial. Creemos que esta situación debiera ser revertida aumentando el número de ministros del máximo órgano jurisdiccional y permitiendo la incorporación de magistrados de otras instancias.

Los tres miembros que proceden de órganos políticos (en el sentido de una estrecha vinculación con la actividad político-partidaria), es decir, el representante del Poder Ejecutivo, el senador y el diputado, debieran ser eliminados. No consideramos conveniente que un órgano como el Consejo de la Magistratura, encargado de la selección de postulantes a las distintas magistraturas, esté

integrado por miembros de la citada procedencia, por la posibilidad cierta de que criterios no admisibles para dicha selección sean los prevalecientes o, por lo menos, tengan un grado importante de influencia en las determinaciones adoptadas.

Se nota la ausencia total de representantes del Ministerio Público, a pesar de que el órgano también está encargado de la conformación de ternas para los cargos de Fiscal General del Estado, Fiscales Adjuntos y Agentes Fiscales.

La forma de elección de los dos abogados que representan al gremio en el Consejo de la Magistratura, debe ser modificada. En la actualidad, la existencia de un universo de abogados de la matrícula constituido por más de veinticinco mil profesionales distribuidos por todo el país, y la elección por el voto directo de los pares, obligan a los candidatos a realizar verdaderas campañas proselitistas que exigen enormes gastos. Las circunstancias mencionadas han determinado, en no pocos casos, que los candidatos recurran a la ayuda y el amparo de partidos políticos o de grupos de preponderante influencia económica o de cualquier otra índole. En ocasiones ha ocurrido lo inverso: los partidos políticos han sido los que decidieron quienes serían los candidatos a ocupar tales cargos.

De este modo se ha desvirtuado por completo el carácter de esta representación. En efecto, de la pretensión de contar con representantes abogados destacados en el gremio por su calidad como profesionales del derecho, se ha pasado a una representación en que la más estrecha vinculación a partidos políticos y las más indubitables muestras de fidelidad a su dirigencia, constituyen los méritos más relevantes. De este modo, en forma indirecta se ha incrementado el número de miembros del Consejo en los que lo político-partidario tiene notable incidencia, con lo cual se menoscaba gravemente la posibilidad de que dicho órgano funcione en forma autónoma y sobre la base de criterios académicos.



Otro integrante del Consejo de la Magistratura es “un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional” (Art. 262, inc. 5, Cn.). Al momento de la sanción y promulgación de la Constitución de 1992 la única universidad estatal existente era la Universidad Nacional de Asunción. Lo más que se previó en la norma fue la creación de otras facultades de derecho en filiales del interior de la república, además de la facultad de derecho existente en la capital, pero todo dentro de la misma universidad.

Con posterioridad fueron creadas en diversas ciudades, otras universidades estatales que cuentan con facultades de derecho. Sobre la base de un criterio lógico y de justicia, los profesores de dichas unidades pedagógicas deben gozar del derecho de sufragio activo y pasivo en cuanto a la elección del representante docente en el Consejo de la Magistratura.

Una interpretación extensiva del texto constitucional podría permitirlo, aunque el problema estaría en la posibilidad de considerar o no respecto de las universidades estatales, la exigencia de un mínimo de veinte años de funcionamiento de las facultades de derecho, que la Ley Suprema establece para las universidades privadas (cf. Art. 262, inc. 6, Cn.).

### **Duración del mandato**

Los miembros del Consejo de la Magistratura duran tres años en sus funciones (Art. 263 Cn.). La ley habilita la reelección por un período más, consecutivo o alternativo (Ley Nº 296/94, Art. 2º).

Se ha interpretado que una vez electo o reelecto, un integrante del Consejo no puede ser substituido hasta concluir su mandato. Esto significa que la Corte Suprema de Justicia, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, e incluso un órgano unipersonal como el Poder Ejecutivo, no pueden reemplazar a quien hayan

designado para integrar el Consejo, mientras esté vigente el mandato conferido, sin importar que pudiera existir voluntad en contrario.

Esto es grave, en particular en relación con el Presidente de la República porque aún cuando se produzca el cambio de titular del Ejecutivo, hasta ahora se ha entendido que se debe respetar el tiempo de duración del mandato.

En nuestra opinión, se debe establecer que cualquiera de estos órganos pueda reemplazar a su representante en el Consejo de la Magistratura, cuando lo creyera conveniente. En el caso de que fueran colegiados, se podría exigir una mayoría calificada para realizar la substitución. De hecho, la Cámara de Diputados ya ha procedido a reemplazar al miembro designado, aunque ello, dentro de los parámetros actuales, se considera algo irregular.

En cuanto a los dos abogados de la matrícula y los dos profesores universitarios electos en forma directa por sus pares, se podría legislar un procedimiento de revocación del mandato.

### **La función del Consejo**

En nuestro sistema la función más relevante que corresponde al Consejo de la Magistratura es la de integrar o conformar ternas para los distintos cargos en la justicia ordinaria, la Justicia Electoral, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública.

En lo que se refiere a la actuación del Consejo, de los términos de la Ley Fundamental se infiere en forma indubitable que la voluntad del legislador constituyente era la de que aquella debía estar guiada por criterios exclusivamente académicos, con prescindencia de consideraciones de carácter político-partidario, en particular. En efecto, la integración de ternas debe basarse en una “previa

selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes” (Art. 264, inc. 1, Cn.).

Sólo en el caso de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y el Fiscal General del Estado, cuando las ternas respectivas –vinculantes y conformadas con criterios académicos– fueran remitidas a la Cámara de Senadores o al Poder Ejecutivo para la designación o nombramiento, o para el acuerdo (según se trate), podrán dichos órganos, dentro de los restringidos límites indicados, hacer prevalecer sus preferencias de carácter político.

En cuanto a los demás magistrados de la justicia ordinaria y de la Justicia Electoral, los demás integrantes del Ministerio Público y los miembros del Ministerio de la Defensa Pública, no habrá oportunidad de tomar en consideración dichos criterios políticos, dado que en estos casos las ternas son remitidas a la Corte Suprema de Justicia a la cual corresponde la facultad de nombramiento.

### **¿Ternas vinculantes o no?**

En doctrina existe acuerdo acerca de que las ternas tienen carácter vinculante y así se las debiera considerar aún cuando ello no estuviera indicado en forma expresa en el texto legal. De modo que la Cámara de Senadores (en los casos de los ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral) y el Poder Ejecutivo (en el caso del Fiscal General del Estado) están obligados a nombrar a uno de los integrantes de cada terna, sin que quepa la posibilidad de rechazar una terna. El carácter vinculante incluye también la exigencia de designar de cada terna a uno de sus integrantes necesariamente.

En los casos indicados, la Ley Suprema ha conferido a la Cámara de Senadores y al Poder Ejecutivo una facultad de nombramiento que no es amplia e ilimitada, sino, por el contrario, restringida, al poder ser ejercida sólo dentro del

estrecho margen que permite el tener que escoger a uno de los integrantes de cada terna presentada por otro órgano –también de rango constitucional- al cual se ha encargado tal tarea. Las mismas ideas son aplicables a la Corte Suprema de Justicia respecto del nombramiento de los demás magistrados de la justicia ordinaria y de la justicia electoral, así como de los demás integrantes del Ministerio Público y los miembros del Ministerio de la Defensa Pública.

Se ha sostenido que las ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura no pueden ser consideradas vinculantes pues se trata de un órgano técnico, de rango inferior a la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo.

La pretendida situación de inferioridad se basaría en el hecho de que el Consejo de la Magistratura no es un órgano de elección popular y los otros si lo son. Dada esta circunstancia, el Consejo no podría imponer a la Cámara de Senadores o al Poder Ejecutivo una terna determinada, hasta el punto de que este órgano debiera elegir a uno de sus integrantes necesariamente.

Como lo señalamos más arriba, en el caso que no ocupa la facultad de nombramiento de la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo es restringida, y tal limitación ha sido determinada, no por el Consejo de la Magistratura, sino por la Convención Nacional Constituyente, legislador originario o primario, que sancionó y promulgó la Constitución en vigor. Asimismo la facultad de que está investido el Consejo de la Magistratura tiene le mismo origen.

Los tres órganos son de rango constitucional y en cuanto a la función de designación de magistrados judiciales o miembros del Ministerio Público o del Ministerio de la Defensa Pública, tienen igual jerarquía. Ninguno puede considerarse como situado en un nivel más alto que el otro. Es cierto que sus intervenciones en el proceso de nombramiento son distintas, pero deben ser consideradas como de un mismo nivel.

Atendiendo al número, la extensión y la importancia de las funciones que cumplen, obviamente la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo son órganos de mayor envergadura. Pero esto es otra cosa y no obsta a que en cuanto a la función específica de las designaciones mencionadas, los tres órganos tengan un mismo rango.

### **El acuerdo del Poder Ejecutivo o de la Cámara de Senadores**

El Poder Ejecutivo debe dar su acuerdo como tercera fase del procedimiento de designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral. La Cámara de Senadores debe hacer lo propio en relación con el Fiscal General del Estado.

El problema está en determinar el alcance de la denegación del acuerdo requerido. ¿Significa que el procedimiento de designación ha quedado abortado y debe ser reiniciado a partir de una nueva convocatoria del Consejo de la Magistratura? Esta solución entraría en colisión con el carácter vinculante de las ternas integradas por el Consejo de la Magistratura. En efecto, no podría sostenerse que ellas revisten tal carácter respecto del órgano encargado de la designación, que no puede rechazarlas, y al mismo tiempo afirmar que el órgano vinculado al acuerdo, puede otorgarlo o no, y que la negación del mismo importa la imposibilidad de concluir el procedimiento.

La postura que sostiene que si se deniega el acuerdo, la terna queda incompleta y el Consejo debe proceder a completarla; y la que afirma que el órgano que designa debe escoger entre los dos restantes candidatos, atentan contra el carácter vinculante de la terna y contra la facultad de elegir de una terna (es decir, tres candidatos), respectivamente.

La doble limitación a la facultad de nombramiento que se confiere a un órgano: una previa, la terna, y otra posterior, el acuerdo, constituye un error al

constreñir excesivamente dicha facultad. Tal como están las cosas, a nuestro criterio la forma de resolver el problema es hacer prevalecer la facultad de nombramiento. Considerar que las ternas no son vinculantes o que la falta de acuerdo es un impedimento definitivo, va en detrimento de dicha facultad. Ello significa hacer prevalecer lo accesorio sobre lo principal. Por ello creemos que el órgano que designa debe tener posibilidad de ratificarse en su elección o proceder a elegir a uno de los otros integrantes de la terna.

### **Descomposición de ternas**

Con esta denominación se alude en el lenguaje común a la posibilidad que tiene un órgano investido de la facultad de nombramiento de determinadas autoridades, cuando existieren varias vacancias de idéntico cargo y fueran enviadas varias ternas en forma simultánea, a proceder haciendo una o más designaciones de las ternas remitidas.

En la Ley N° 296/94, está prevista tal contingencia en los siguientes términos:

*Artículo 39°. En caso de que fueren varios los cargos a llenar, el Consejo remitirá al Senado simultáneamente todas las ternas correspondientes. Este podrá designar a uno o más integrantes de cualquiera de las ternas ...*

*Artículo 45°. De las designaciones. En las actuaciones o resoluciones que conciernan a la Corte Suprema de Justicia ... para las designaciones, se adoptará el procedimiento previsto en el Artículo 39 de esta Ley, en lo pertinente.*

Creemos que estas disposiciones son inapropiadas, contradicen el concepto de terna y menoscaban las atribuciones que corresponden al Consejo de la Magistratura. La limitación de la facultad de nombramiento consistente en que la misma tenga que ser ejercida respecto de una terna conformada por otro órgano – en este caso de rango constitucional- tiene como presupuesto que cada nombramiento sea realizado de la terna respectiva. Por ello consideramos que no debe admitirse la llamada descomposición de ternas.

### **Conveniencia de conferirle otras funciones**

En nuestro ordenamiento jurídico, el Consejo de la Magistratura sólo tiene atribuciones relativas a la selección de magistrados y otros funcionarios.

En el derecho comparado cabe observar que entre las funciones conferidas al Consejo de la Magistratura o Judicatura, pueden ser distinguidas dos categorías:

a) Las referidas a los magistrados, tales como la selección de los mismos, su nombramiento y promoción, y la actuación como órgano disciplinario del Poder Judicial.

b) Las referidas a la administración del Poder Judicial, tales como la elaboración del presupuesto de dicho órgano y su posterior ejecución, la organización del ejercicio de la función jurisdiccional, el nombramiento y la promoción de funcionarios, etc.

La asunción otras funciones de relevancia por parte del Consejo, se puede apreciar en las constituciones de la Argentina, Colombia, el Perú y el Ecuador.

Lo que aquí planteamos es la discusión acerca de la conveniencia o no de otorgar al Consejo de la Magistratura algunas de las funciones apuntadas más arriba.

Desde un punto de vista teórico esto sería conveniente pues permitiría que los magistrados, en particular los ministros de la Corte Suprema de Justicia, se concentraran en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Desde un punto de vista más pragmático, no debe olvidarse que todas las atribuciones que pasarían al Consejo de la Magistratura, deben ser restadas a la Corte Suprema. Esto importaría un menoscabo importante de sus funciones con afectación, en el aspecto político, de su carácter de cabeza de uno de los poderes del Estado. Por ello, mientras el Consejo conserve su calidad de órgano extrapoderes, no creemos que este fortalecimiento sea aconsejable. No puede

admitirse que el Poder Judicial, en lo que se refiere a aspectos fundamentales de su existencia y funcionamiento, se coloque en situación de dependencia externa.

Sólo en caso de que el Consejo de la Magistratura, con las modificaciones pertinentes en cuanto a su composición y atribuciones, se constituya en órgano integrante del Poder Judicial, sería conveniente transferirle varias de las atribuciones previstas en las constituciones de otros países sudamericanos.

### **Fusión con el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados**

Es indudable que tal como está concebido en la actualidad, el Consejo de la Magistratura tiene limitadas atribuciones (de lejos, la principal y casi única facultad es la de conformar ternas para la justicia ordinaria, la justicia electoral, el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública).

Asimismo, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados tiene escasas atribuciones (sólo es competente en cuanto a magistrados desde tribunales de apelación para abajo; y a integrantes del Ministerio Público desde Fiscales Adjuntos para abajo; se limita a autorizar o no el procesamiento penal en sede judicial, cuando se trata de hechos punibles; y únicamente lleva a cabo el enjuiciamiento cuando se trata de mal desempeño de funciones).

Por ello se pensó en la conveniencia de fusionar ambos órganos reuniéndolos en uno sólo con todas las atribuciones. La idea no es mala siempre que se realicen algunos ajustes. Sin duda, la composición del órgano único debe ser diferente. Ya hemos señalado nuestras objeciones en relación con el Consejo de la Magistratura, y en cuanto al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, ellas están más justificadas aún. En efecto, es inadmisibles la presencia de cuatro miembros cuya procedencia es político-partidaria (dos senadores y dos diputados).



### **Cómo funciona en la realidad el Consejo de la Magistratura**

En la práctica, el Consejo de la Magistratura ha sido objeto de actos de desconsideración de parte de la Cámara de Senadores y del Poder Ejecutivo, así como de la llamada “clase política”. La designación de los integrantes de los órganos máximos de la justicia ordinaria, la justicia electoral y el Ministerio Público, en casi todos los casos ha sido objeto de acuerdos políticos previos y el trámite de integración de las ternas por el Consejo se realizó simplemente para dar cumplimiento al formalismo previsto en la Constitución.

Esto indica que la indebida consideración de criterios de carácter político-partidario, se dio desde el inicio del procedimiento de designación.

Hasta hace poco *sotto voce* se afirmaba que entre la representación política en las cámaras legislativas y los distintos cargos en la magistratura, debía haber algún tipo de relación basada en el peso de cada uno de los sectores político partidarios.

Hace poco tiempo, uno de los integrantes de la Cámara de Senadores dijo en forma pública y expresa a uno de los medios de prensa, que la composición político partidaria de dicha cámara en cuanto a distribución de bancas, debía guardar relación directa con la cantidad de ministros de la Corte Suprema de Justicia según la extracción político partidaria de los mismos.

La conversión desde el punto de vista matemático sería bastante sencilla: la Cámara de Senadores tiene cuarenta y cinco miembros y la Corte Suprema de Justicia, nueve miembros, lo cual significa que cinco curules en la cámara alta equivalen a un cargo en el máximo tribunal.

Actualmente la Corte Suprema de Justicia está integrada por seis ministros de extracción colorada y por tres de extracción liberal, según los medios periodísticos.

En la Cámara de Senadores, la ANR controla 15 bancas, el PLRA, 14, UNACE, 9, el Partido Patria Querida, 4, y los partidos de izquierda, 3.

Siguiendo con la idea, salta a la vista que hay que “corregir” la distribución de cargos en la Corte integrándola con 3 “ministros colorados”, 3 “ministros liberales”, 2 “ministros de UNACE” y 1 “ministro patriqueridista”.

Sin embargo, este razonamiento resulta absolutamente absurdo, es una imposición de la “clase política” al Consejo de la Magistratura, es un acto abiertamente atentatorio contra la independencia e imparcialidad de los magistrados judiciales y, sobretodo, no legislado en ninguna parte del ordenamiento jurídico paraguayo.

Por el contrario, lo que debe propugnarse es la eliminación de todo tipo de injerencia político-partidaria en la integración de los órganos jurisdiccionales.

La idea del reflejo de la composición de un órgano en el otro, revela una concepción primitiva de las instituciones, limita indebidamente la amplitud de la selección a cargo del Consejo de la Magistratura, propugna el sometimiento del Poder Judicial a la “clase política” y favorece la injerencia de ésta en ámbitos en que debe prevalecer lo estrictamente jurídico.

El mismo criterio político-partidario se ha empleado en relación con la integración del Tribunal Superior de Justicia Electoral, y el cargo de Fiscal General del Estado es también objeto de consideración dentro de idénticos parámetros. Todo ello constituye una atentado contra la institucionalidad y conduce a denigrar

al Consejo de la Magistratura al determinar que el ejercicio de facultades que les son propias, deban ser ejercidas conforme los dictados de órganos incompetentes en esta instancia y de sectores que debieran abstener de toda intromisión.

**PROF. DR. LUIS LEZCANO CLAUDE**

## EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DESDE LA PERSPECTIVA GREMIAL

La propia Constitución ha creado la Institución del Consejo de la Magistratura que en el **Artículo 264**, establece entre sus **deberes y atribuciones**, principalmente la de proponer las ternas de candidatos para integrar, desde la Corte Suprema de Justicia hasta los demás cargos inferiores de la Magistratura Judicial, del Ministerio Público, del Ministerio de la Defensa Pública, Sindicatura General de Quiebras y de la Justicia de Paz, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, en el caso de ternas para Corte Suprema, elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; lo cual ha generado ya polémica al no prestarse el acuerdo del Poder Ejecutivo al designado por el Senado(caso Lovera Cañete) o, designar de una misma terna a dos integrantes de una misma terna, generando no pocos debates si las ternas elevadas por el Consejo de la Magistratura tienen carácter vinculante.

La Constitución ha querido, en la mente y decisión de los Convencionales Constituyentes que el Consejo sea un organismo técnico, selector de los mejores hombres de derecho, desprovistos de toda injerencia de la naturaleza que fuere.

Sin embargo, hoy vemos con mucha pena que esos buenos deseos, muy necesarios para la integración de todo un Poder del Estado, como lo es el Poder Judicial, así como los Integrantes de la Justicia de Paz, el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública y Sindicatura General de Quiebras, se hallan inmersos y presos por el Poder Político, es decir, sus actuaciones están contaminados por los poderes fácticos, porque todos quieren tener sus propios Jueces y Fiscales, miembros de la Corte y Camaristas, a fin de que prosigan con la impunidad, tanto, de los actos ilícitos cometidos, asimismo, los acusados o sospechosos de corrupción tanto privado como público.

Que aún cuando la gestión del Consejo de la Magistratura no sea la más recomendada ni esperada por la ciudadanía, desde el gremio estamos convencidos de la necesidad de fortalecer y mantener la vigencia y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, por ser el único órgano constitucional que se halla integrado por dos representante de los Abogados electos por el voto directo de todos los Abogados de la Republica. Razón por la cual estamos dispuestos a defender la Institucionalidad del Consejo, ante los embates de políticos y otros poderes fácticos ya sea de grupos o de personas.

Cabe destacar que la representación de los Abogados da suficiente legitimidad a las actuaciones y decisiones de los mismos. Ante estas breves manifestaciones, consideramos dentro del estamento gremial:

1.- Una necesidad la ampliación del cupo de la representación de los Abogados en el Consejo de la Magistratura a los efectos de sustituir la representación política y así facilitar que las actuaciones del órgano selector de ternas sea cada vez más técnico y menos político.

2.- Una necesidad seguir perfeccionando el mecanismo de selección de magistrados, a fin de que primen criterios objetivos para la selección de las personas más idóneas para la Integración de ternas.

3.- Sumamente necesario el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, para la selección e integración de las distintas ternas, como así también los llamados por fenecimientos de mandato, puesto que los numerosos casos de reconducción tácita en el ámbito de la magistratura, resulta extraordinariamente pernicioso par la legitimidad de las decisiones judiciales y la buena marcha de la Administración de Justicia.

4.- Establecer mecanismos transparentes de protección a la sociedad contra magistrados corruptos e incumplidores de sus obligaciones.

En fin, tenemos tantas preocupaciones y reivindicaciones que deben darse, dentro del ámbito de la Justicia del país, más independiente, pronta y más honesta; y, todos deberíamos coadyuvar para lograr su obtención para lo cual se requiere la Unidad del Gremio para así exigir el respeto a la Institucionalidad del Consejo de la Magistratura.

LUIS ZARATE

Ex candidato al Consejo de la Magistratura

## **“LAS FUNCIONES DESEMPEÑADAS COMO ASISTENTE DE SECRETARÍA GENERAL”**

A pedido expreso de los autores, quienes se acercaron cortésmente para solicitarme expusiera en la presente obra que se da a conocer sobre el Consejo de la Magistratura, cuales son las funciones desempeñadas como Asistente de Secretaria General, estoy realizando la presente colaboración para que los amables lectores puedan tener conocimiento práctico y acabado, de cuáles son esas funciones y así para que el lector conozca un poco más sobre el “interior del Consejo” y de allí la importancia y rol desempeñado por la Secretaría General del Consejo de la Magistratura.

Aclaro que mi participación no será analizar el contenido de la presente obra, circunstancias que ya lo han realizado en forma prolija, abundante y brillante los autores que me precedieron y los mismos profesores de la Universidad Nacional.

En primer lugar –y esto lo haré en forma sucinta –las funciones que realiza la Secretaría General, podemos enumerarla de la siguiente manera (se lo divide en departamentos o secciones):

- Departamento de Recepción de Convocatoria.
- Departamento de Edicto y Llamados.
- Departamento de Resoluciones y Notificaciones
- Ordenamiento previo a los exámenes de conocimiento generales y específicos.

En el Departamento de Recepción de Convocatorias, las funciones desempeñadas consistente en la:

- Organización en cuanto a la distribución de las diferentes actividades relacionadas con la Convocatoria de un Edicto determinado.
- Recepción de postulaciones a los diferentes cargos llamados.
- Corroborar con cada pedido si los mismos se ajustan a las condiciones previstas legal e institucionalmente.
- Ratificar que cada uno de los formularios presentados y correspondientes a la Convocatoria en curso esté respondiendo debidamente a lo requerido.

- Archivo y distribución de los formularios para su proceso de archivo correspondiente.
- Registro de formularios de presentación de Convocatorias en Planilla Excel de los diferentes candidatos.
- Proceso de Cierre de Convocatorias (cotejo de totalidad de solicitudes presentado por los candidatos/as de primera presentación y ampliación).
- Entrega de listado al Departamento de Informática para su posterior proceso.
- Soporte a las necesidades de información al Secretario General en todo cuanto fuere necesario.
- Apoyo en la elaboración de las Resoluciones de ternas para ser remitidas a la Corte Suprema de Justicia.
- Elaboración de Notificaciones para los candidatos ternados.
- Preparación y envío de telegrama colacionado a los ternados que no se presentan para su debida notificación.
- Atención vía telefónica (proporcionando información sobre la constitución y denominación de ternas, exámenes, convocatorias, habilitación a los cargos y otros informes solicitados por los candidatos para los diferentes cargos en la Magistratura correspondientes a los edictos específicos en tratamiento o no).
- Preparación de carpeta al Secretario General con información de envío de ternas a la Corte Suprema de Justicia.

En el departamento de Edicto y Llamados, las funciones consisten en el:

- Seguimiento de los Cargos de Magistrados en relación a sus vacancias y disponibilidad de los mismos.
- Cotejar con la Corte Suprema de Justicia el estado de los cargos para las convocatorias.
- Preparación de Convocatorias a ser publicadas.



- Elaboración de listados a ser estudiados en Sesión del Consejo.
- Preparación de formularios para ser completados por los postulantes.
- Apoyo a Miembros del Consejo de la Magistratura proporcionando información sobre factibilidad de las convocatorias y condición real de los candidatos.
- Envío de informaciones (edictos, solicitudes, etc.) a la persona encargada de la Web para ser procesado.
- Elaboración de Actas correspondiente a las sesiones del Consejo de la Magistratura.
- Apoyo en la elaboración de las Resoluciones de ternas para ser remitidas a la Corte Suprema de Justicia.
- Atención vía telefónica (proporcionando información sobre la constitución y denominación de ternas, exámenes, convocatorias, habilitación a los cargos y otros informes solicitado por los candidatos para los diferentes cargos en la Magistratura correspondientes a los edictos específicos en el tratamiento o no).

En el departamento de Resoluciones y Notificaciones, las funciones consisten en la:

- Atención vía telefónica (proporcionando información sobre la constitución y denominación de ternas, exámenes, convocatorias, habilitación a los cargos y otros informes solicitado por los candidatos para los diferentes cargos en la Magistratura correspondientes a los edictos específicos en tratamiento o no).
- Proceso de cierre de convocatorias (cotejo de totalidad de solicitudes presentado por los candidatos/as de primera presentación y ampliación).
- Disponer y distribuir entre los compañeros de áreas las ternas constituidas en sesión de Consejo, para su posterior elaboración, en cuanto al perfil de cada candidato conteniendo el histórico curricular del mismo.

- Elaboración de las Resoluciones de ternas para ser remitidas a la Corte Suprema de Justicia.
- Entrevista a los candidatos de los diferentes cargos para examinar y corroborar cada una de las puntualidades referidas en su perfil en un previo borrador del mismo.
- Elaboración de las notificaciones de las referidas ternas, a los correspondientes titulares de las mismas.
- Convocar al candidato a comparecer en la Institución personalmente, vía telefónica para los efectos de proceder a su correspondiente notificación.
- Envío a la Corte Suprema de Justicia las ternas.
- Apoyo en la actividad de Carga de Datos de los candidatos presentados a las diferentes convocatorias de Edictos con la especificación de nombres y pedidos de los diferentes cargos y destinos ofrecidos en dicho Edicto.

En el **ordenamiento previo a los exámenes**, las funciones consisten en el:

- Elaboración de las preguntas para los exámenes en materia Penal, Multifuero, Laboral y Electoral ( y si los exámenes para Fiscal Adjunto van a ser iguales para los Agentes Fiscales).
- Enviar a la imprenta.
- Fijar las fechas de los exámenes y de las inscripciones.
- Publicar las fechas de exámenes e inscripción. (por tres días, preferentemente, sábado, domingo y lunes).
- Enviar la lista de habilitados a la Escuela Judicial para la inscripción correspondiente.
- Comienzo de las inscripciones.
- Días del examen o los exámenes.
- Posterior a los exámenes se fija las fechas de las entrevistas de los postulantes que la aprobaron.

Básicamente, estas son las funciones desempeñadas por la Secretaría General del Consejo de la Magistratura.

Deseándoles mucho éxitos y bendiciones a los autores de la presente obra y con la firme intención de que mi modesta contribución sirva para que los ciudadanos en general, así mismo, a los estudiantes de derechos, abogados, etc. conozcan un poco más sobre el Consejo de la Magistratura, con ello ya me siento gratamente recompensado.

Abog. Carlos Anastasio López Delgado  
Secretario General del Consejo de la Magistratura

## **EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**

### **“CONCEPTO NATURALEZA, CARACTERISTICAS, ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA”**

“Algunas veces me pregunté si en países como el mío, con escasos lectores y tantos pobres, analfabetos e injusticias, donde la cultura era privilegio de tan pocos, escribir no era un lujo solipsista. Pero estas dudas nunca asfixiaron mi vocación y seguí siempre escribiendo, incluso en aquellos períodos en que los trabajos alimenticios absorbían casi todo mi tiempo...”.

**MARIO VARGAS LLOSA:**

ELOGIO DE LA LECTURA Y LA FICCIÓN<sup>4</sup>.

#### **- INTRODUCCIÓN.**

El anhelo de justicia estuvo presente desde la génesis de los pueblos, como bien lo dice el aforismo romano **“UBI HOMO, IBI SOCIETAS; UBI SOCIETAS, IBI JUS; ERGO UBI HOMO, IBI JUS”**<sup>5</sup>, esta se dio de diversas formas, primero las personas lo hacían según la idea que tenían sobre lo que era justo e injusto para ellas mismas, para su familia o la sociedad en la que vivían.<sup>6</sup>

Luego esta idea cambio y la gente otorgó al Estado la **POTESTAD** de dirimir los conflictos, esto es lo que en sentido vulgo se conoce como **“HACER JUSTICIA”**, y a partir del traspaso de esta de las personas particulares al Estado, ya fue proscrita la justicia por mano propia.<sup>7</sup>

Ahora bien, en un principio la administración de justicia por parte del Estado estuvo a cargo de un solo órgano, o una persona, en la época de la monarquía el

---

<sup>4</sup> DISCURSO NOBEL. 7 de diciembre del 2010. FUNDACIÓN NOBEL 2010.

<sup>5</sup> Es decir: “donde hay hombre, hay sociedad; donde hay sociedad, hay derecho; luego donde hay hombre, hay Derecho”.

<sup>6</sup> Ley del Talión que se resume en el aforismo “ojo por ojo, diente por diente”.

<sup>7</sup> Esto salvo algunas excepciones establecidas en las propias normas jurídicas, donde se admite a la persona actuar por si mismo para defenderse de un ataque presente y no habiendo posibilidad de que acuda a los órganos encargados de justicia para que lo defiendan.

Rey, en el imperio el príncipe, en la época del feudalismo, los señores feudales, etc., quienes reunían en su amo todos los poderes del Estado.

Luego, imbuido con las ideas de los filósofos ilustrados, en especial de uno que propugnó la separación de los poderes, nos estamos refiriendo a Montesquieu, quien en definitiva logró que se adoptara este sistema de separación de los poderes, a partir de allí tenemos el sistema tripartito de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), entre los cuales se establece un SISTEMA DE EQUILIBRIO Y RECÍPROCO CONTROL, que se ha denominado el sistema de pesos y contrapesos o *“checks and balances”*.<sup>8</sup>

Este principio ha quedado plasmada en nuestra Ley Fundamental del siguiente modo: *“El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control.”*<sup>9</sup>

Ahora bien, esto garantiza la independencia<sup>10</sup> de los poderes entre sí, esto es, ninguno tiene que inmiscuirse en las funciones del otro, pero esto es un

---

<sup>8</sup> Con frecuencia se afirma que la estructura y función del Poder Judicial no se adecua a las necesidades y requerimientos de la sociedad paraguaya y su inserción en el contexto internacional. Las críticas unas veces son genéricas y otras veces puntuales sobre ciertos aspectos relativos a la función judicial, pero, pocas veces se ha buscado investigar cuales son las verdaderas causas que conducen a un sistema de justicia insatisfactorio. Las más de las veces se señala al Juez, elemento visible y representativo de la Justicia, como el culpable de todos los males que de ella se generan y como exclusivo responsable de la injusticia que por acción u omisión realizan sus órganos. Sin ánimo de defender conductas personales cuya responsabilidad hemos asumido una y otra vez en forma pública y abierta, y a la que desde luego tenemos por la ley, considero que existen otras causales dignas de ser tenidas en cuenta, que convergen en la realización de una justicia eficiente. Ellas son de diversa y compleja etiología, por lo que en su momento será necesaria su sistematización, para que el análisis pueda resultar lo suficientemente positivo y se constituya en una herramienta útil para el cambio estructural; me limitaré ahora a traer a colación algunos ejemplos que conspiran contra el principio de realización eficiente de la justicia. (Luis Escobar Faella, Título: Poder Judicial - Renovación o Regresión, Publicado en: LLP 01/01/1990, 461)

<sup>9</sup> Art. 3. Constitución de 1992.

<sup>10</sup> Aunque la independencia del Poder Judicial está reconocida en varias Constituciones -y en la última que se ha promulgado en el Paraguay- ella no se da en una forma absoluta, ya que, como hemos visto, la separación con que deben obrar los tres poderes del Estado, en ejercicio de sus atribuciones y competencias respectivas, es un concepto relativo. Porque deben existir coordinación, armonía e interdependencia entre ellos, para conseguir la felicidad del pueblo, que es uno de los fines primordiales del Estado. Además, por diversas circunstancias, uno de los poderes puede y debe complementar la acción de los otros dos, en la forma establecida por las leyes. Pero el Poder Judicial debe ser independiente de toda otra autoridad en el ejercicio de sus funciones. Los Tribunales tienen que ser absolutamente independientes en el ejercicio de su jurisdicción y no estar obligados a acatar órdenes que pudieran impartir las autoridades del Poder Ejecutivo o del Legislativo. El Poder Legislativo debe limitarse a dictar la ley, enmarcada en lo que dispone la Constitución Nacional, y son los Tribunales de Justicia los encargados de su aplicación. Pero para interpretarla deben gozar de autoridad e independencia, siempre dentro del espíritu que inspiró a los legisladores. La

equilibrio extra-órganos, pero también se debe dar intra-órganos, es decir, el que debe existir entre los órganos de un mismo poder.

En este trabajo, hemos decidido hacer un estudio sobre el Consejo de la Magistratura, órgano establecido para poder garantizar esta independencia, en este caso del Poder Judicial<sup>11</sup>, si bien en la Constitución aparece como un órgano inmerso en la parte dedicada al Poder Judicial, pareciera ser que el mismo depende de él, sin embargo, al estar compuesto por miembros de los diferentes poderes del Estado, entonces se da una especie de órgano extra-poder<sup>12</sup>, al estar la misma encargada de la selección de los aspirantes a ser ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, los Tribunales, Juzgados, los Agentes Fiscales y Defensores Públicos.

Es decir, en su poder está definir, quienes van a ser los miembros de estas instituciones, ya que si bien no hacen la designación final, la cuestión es que de la terna que envíen va a ser designados, ya sea en el Senado o en la propia Corte Suprema, los miembros de los diferentes órganos arriba mencionados.

Pues bien, para poder saber que implicancias tiene esta institución, y cuáles son los alcances de su actuación, además de su nacimiento histórico y su evolución, establecemos en este capítulo el estudio de esta institución.

#### - **CONCEPTO.**

---

independencia del Poder Judicial en teoría (en la ley escrita) figura en muchas constituciones, pero en la práctica generalmente no se da. Para hacerla efectiva, una ayuda útil son las leyes complementarias, que reconociendo las calidades que deben tener los jueces (y que están señaladas en la Constitución), determinan ciertas prohibiciones para que la independencia judicial no sea menoscabada por otras autoridades: señalando sanciones eficaces para quienes desconozcan la libertad de acción de los Tribunales, acordando a los jueces prerrogativas excepcionales para que puedan ejercer sus funciones con entera independencia. Por otra parte, debe especificarse claramente que los miembros del Poder Judicial no puedan militar en un partido político y menos intervenir en la política partidista. Se les debe prohibir, además, mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos, y en general ejercer otras funciones, salvo las docentes.

<sup>11</sup> En el capítulo anterior, hemos hecho una referencia “in extenso” sobre la independencia del Poder Judicial.

<sup>12</sup> Más adelante trataremos sobre la naturaleza del Consejo de la Magistratura.

*“(…) un cuerpo de conformación heterogénea (comisión mixta) que actúa como órgano designador (o, al menos, precalificador) de los magistrados judiciales y como administrador (o “gobierno”) del Poder Judicial (entendido al Poder Judicial como el conjunto de órganos que realizan la función jurisdiccional del Estado)”<sup>13</sup>.*

Esta conceptualización hecha por el jurista argentino, está basado en la normativa de la Constitución Argentina, la cual establece la posibilidad de que el mismo establezca sanciones disciplinarias e incluso pueda iniciar el procedimiento de remoción de magistrados.<sup>14</sup>

A pesar de estar inspirada y basada en la Constitución Argentina, reformada en el año 1994, la cuestión importante es la referida a la CONFORMACIÓN de dicho órgano, que está compuesta de un cuerpo heterogéneo, o sea, que está formado por representantes de varios poderes, característica que se da en nuestro país también.

En lo que se refiere a nuestro país, y basadas en las características de esta Institución establecida por primera vez en la Constitución Nacional de 1992, se pueden citar estas definiciones que presentamos a continuación.

*“La Constitución vigente creó un órgano específico, el Consejo de la Magistratura, para contribuir a asegurar la independencia objetiva y subjetiva del Poder Judicial.*

---

<sup>13</sup> Hidalgo, Enrique. “*Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados*”. Edic. Depalma, Bs. As. 1997, pág. 185.

<sup>14</sup> Así lo establece el Art. 114, de la misma: “*El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.*

*El consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matricula federal. Será integrado, asimismo, por las personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley.*

*Serán sus atribuciones:*

- 1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.*
- 2. Emitir propuestas en temas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.*
- 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.*
- 4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.*
- 5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.*
- 6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.*

*Este órgano, de integración pluralista, compuesto de ocho miembros que provienen de la Corte Suprema de Justicia, del Poder Ejecutivo, del Legislativo, del gremio de abogados y de las facultades de Derecho de la Nacional y de las privadas, se encuentra instituido en el art. 262 de la Constitución”.<sup>15</sup>*

*“El Consejo de la Magistratura es un organismo creado por la Constitución de la República destinado a proponer la designación de los magistrados del Poder Judicial. Su aparición en ella obedece a la necesidad expresada repetidas veces por los constituyentes, de contar con un Poder Judicial independiente, libre de presiones de cualquier naturaleza, y que tenga la capacidad de seleccionar a las personas más idóneas para ocupar tan importantes funciones.”<sup>16</sup>*

La PRIMERA conceptualización se refiere exclusivamente al contenido del artículo constitucional que instituyó este órgano extra-poder, pero hace referencia a una cuestión primordial de la misma, que es, su asociación con la INDEPENDENCIA<sup>17</sup> del poder Judicial, que es lo que se busca con la misma.

La SEGUNDA, en una primera parte, nos da el concepto de lo que es este órgano nuevo creado por la Constitución de 1992, en una segunda parte ya habla de los motivos o fines que hicieron posible la creación de esta Institución, y a continuación habla de las características más resaltantes de la misma.

Ergo, contrariamente a lo que sucede en la Argentina, nuestra Constitución Nacional del año 1992, sólo habla de una función de selección, con lo cual está

---

<sup>15</sup> Campos Cervera, Rodrigo. “Reestructuración del Poder Judicial un Imperativo aun no Satisfecho”, en Revista Jurídica de la UCA. Año 1994, vide: <http://www.revistajuridica.uca.edu.py/articulos.php?id=430>

<sup>16</sup> Moreno Ruffinelli, José Antonio. “El Consejo de la Magistratura”, en Nuevas Instituciones de la Constitución Nacional. Edit. Intercontinental, As. Py. 1996, pág. 192.

<sup>17</sup> Para no alargar mucho este trabajo, sugerimos la lectura de los siguientes: a) "Quinta Conferencia Nacional de Abogados", en Santa Fe, setiembre de 1940; Antecedentes, Programa, Reglamento, Versión Taquigráfica y Anexo, ps. 220 y sigts., sobre "Designación y Remoción de Magistrados Judiciales"; b) "Independencia Económica del Poder Judicial" del doctor Roberto Ramé en la revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, t. XXXVIII, N° 1, p. 95, año 1978; c) "Autarquía Económica del Poder Judicial. Modos y Medios destinados a lograrla", por el doctor Eduardo H. Aranda Lavarello, en Rev. LA LEY, Argentina, t. 148, p. 945; d) "La Autarquía del Poder Judicial, Diario "Será Justicia" del 16 y 18 de febrero de 1977, trabajo de los doctores Roberto Ramé, Enrique V. del Carril, y el presidente de la Asociación de Magistrados doctor Marcelo García Berro; revista de la FACA, N° 18, octubre de 1971, p. 34, sobre Independencia del Poder Judicial.



participando únicamente en el inicio de la designación de los magistrados, además la función se restringe a esto, y no se extiende a una función administradora o sancionadora, salvo lo que se establece en cuanto a que la misma está encargada de la Escuela Judicial.

*“En efecto, su rol está circunscrito a una parte inicial del proceso de designación de magistrados (la convocatoria para cubrir los cargos, y la selección de las ternas de candidatos), sin ninguna intervención en otros aspectos de la carrera judicial, como administrativa del Poder Judicial o la administración de la carrera judicial. En el caso paraguayo, por ley Nº 1.376/98 se ha creado también la Escuela Judicial, como nueva dependencia del Consejo (...).”<sup>18</sup>*

En este mismo sentido, se pronuncia el constitucionalista Emilio Camacho, que en su obra dice lo siguiente: *“(...) Aparece así un Consejo de la Magistratura que únicamente tiene a su cargo la selección de las ternas y, actualmente gracias a la ley de creación, la dirección de la Academia Judicial. (...).”<sup>19</sup>*

Estos, aunque hacen una crítica a las pocas funciones de dicha institución, no llegan al punto de querer eliminarla, al contrario, al menos este último, resalta la importante misión que tiene esta institución en el logro de la Independencia del Poder Judicial. *“El consejo tiene una conformación mixta, con representantes de la Corte Suprema, del Congreso, del Poder Ejecutivo y de los Abogados matriculados, en lo que puede considerarse como el intento más serio y riguroso de estructurar la independencia judicial.”<sup>20</sup>*

Sin embargo, otros como Bernardino Cano Radil, apuntan a que dicha institución no tiene ninguna utilidad práctica y que además constituye un engendro, sin pies ni cabeza, cuya única función es servir como filtro para la selección de candidatos para la Corte Suprema, los Tribunales y Juzgados y el Ministerio Público. Por otro lado dicen, que la institución fue ideada por el constitucionalista Oscar

---

<sup>18</sup> Becker M. Gustavo. “El Consejo de la Magistratura en Paraguay”, publicado en: [http://www.monitoreoalajusticia.org.py/archivos/Ponencia-Gustavo\\_Becker-Consejo\\_de\\_la\\_Magistratura-Antecedentes\\_marco\\_legal\\_y\\_estado\\_de\\_la\\_cuestion.doc](http://www.monitoreoalajusticia.org.py/archivos/Ponencia-Gustavo_Becker-Consejo_de_la_Magistratura-Antecedentes_marco_legal_y_estado_de_la_cuestion.doc)

<sup>19</sup> Camacho, Emilio. “Lecciones de Derecho Constitucional”. TOMO i, Edit. Intercontinental. As. Py.2001, pág. 88

<sup>20</sup> Camacho, Emilio. Ob. Cit., pág. 88

Paciello, quien lo introdujo a la Constituyente de 1992, y logró imponer su postura gracias a su fuerte personalidad, por último se habla de que El Consejo de la Magistratura debe desaparecer en una próxima reforma, por constituir un órgano corporativo al sistema de gobierno democrático y politizado en exceso.<sup>21</sup>

Otros de los que piensan que es una institución de muy poca valía es Moreno Ruffinelli quien apunta que se importó un organismo extraño a nuestro sistema jurídico, lo cual traerá más problemas que soluciones, sumado a todo esto el alto costo y que la función desempeñada pudo habérsela encarado a otro organismo y no precisamente este.<sup>22</sup>

Más allá de todas las discusiones, podemos decir, que éste, junto a otros órganos extra-poderes, han venido a fortalecer la institucionalidad del Estado Paraguayo, y más allá del interés personalista de sus miembros, es decir, de los que están actualmente al frente de dichas instituciones, debemos apuntar a que las mismas logren perdurar en el tiempo, para justamente a través de ellas lograr la despersonalización de las instituciones del Estado Paraguayo en general y del Poder Judicial en particular.

Lo que habría que buscarse es la manera de potenciar a la institución, y es lo que trataremos de hacer con las reformas propuestas<sup>23</sup> en este trabajo, ya que la intención nuestra es siempre de aportar ideas y/o sugerencias para el mejoramiento de las instituciones, para consolidar el estado de derecho.

#### - NATURALEZA.

Se establecieron varias posturas o criterios para determinar la naturaleza de este órgano constitucional, los cuales van desde los que opinan que es un órgano

---

<sup>21</sup> Cano Radil, Bernardino. “Manual de Derecho Constitucional y Político. Edic. CATENA, S.A. As. Py. 2003, pág. 651

<sup>22</sup> Moreno Ruffinelli, José Antonio. Ob. Cit. pág. 192 y 193.

<sup>23</sup> Sin llegar a ser todavía concluyentes ni definitivas, sino un adelanto de un trabajo de mayor envergadura que abarcará otras instituciones vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

judicialista, y los que apuntan que es órgano extra-poderes, hasta los que dicen que un órgano de carácter administrativo.

Analizaremos sucintamente, cada una de las posturas y sus principales propulsores.

El encumbrado constitucionalista argentino, Germán Bidart Campos, representa la primera línea de pensamiento, sostiene que al estar incluido dentro de la parte de la Constitución que hace referencia al Poder Judicial, pues resulta claro que el mismo está anexado a la misma, porque si fuera de modo contrario, estaría ubicado en una sección aparte.

Esta corriente doctrinaria es apoyada por los juristas de gran renombre como Bianchi y Badén, y también mi distinguido amigo y maestro Humberto Quiroga Lavié, aunque sostiene que la cuestión de la discusión sobre la naturaleza del mismo, resalta banal, y dice que *“(...) en definitiva lo que importa es considerar concretamente las funciones o competencias que las Constitución le ha conferido al Consejo, más que una discusión doctrinario sobre el punto (...)”*.<sup>24</sup>

Siguiendo el mismo sendero del razonamiento y la misma lógica, podremos llegar a la conclusión de que la naturaleza de nuestro Consejo de la Magistratura es JUDICIALISTA, ya que también están inserto en el capítulo dedicado al Poder Judicial en nuestra Ley Fundamental, pero veremos las otras posiciones, a su vez la de nuestros constitucionalistas que se han dedicado al tema, y después sacaremos conclusiones al respecto de la naturaleza de éste órgano.

En la POSICIÓN ADMINISTRATIVISTA lo tenemos a Spota, quien señala que el Consejo de la Magistratura no debe tenerse como un órgano incorporado o “anexado” al Poder Judicial, debido a que el mismo no constituye un Tribunal y/o Juzgado, condición fundamental para que el mismo sea considerado como órgano judicialista, por ello concluye que es un órgano netamente administrativo.

Por último está la posición de Ventura, quien habla de que el Consejo de la Magistratura constituye un órgano extra-poder, aunque el mismo coincide con

---

<sup>24</sup> Ventura, Adrián. “Consejo de la Magistratura. Jurado de Enjuiciamiento”. Edit. Depalma, Bs. As. 1998, pág. 1888.

Quiroga al decir, que las discusiones sobre este respecto no son muy productivas sin embargo, llega a su conclusión por el hecho de que El Consejo de la Magistratura cumple funciones de control –pero no de gobierno– del sistema judicial federal argentino.

La explicación que da para sostener su idea, es básicamente la siguiente: “...el Consejo está formado por miembros de los diferentes poderes, además de otras instituciones, y si se le da la categoría de judicialista, automáticamente, todos los que la integran pasan a ser funcionarios del Poder Judicial; también llega a la conclusión de que si se admite la tesis judicialista, los miembros de los otros poderes que la integran, estarían violando la Constitución, pues a ninguno se le permite ir más allá de sus respectivas funciones, y todos ellos estarían ejerciendo funciones judiciales, otro punto atacado es el de abrir un camino para el establecimiento de otras instituciones con las mismas características, lo cual socavaría la independencia judicial; por ultimo habla de una situación que se da sólo en la Argentina, pues habla de que el Consejo al ser integrante del Poder Judicial, con influencia en el ámbito no jurisdiccional, podría el mismo erigirse como la cabeza visible de este poder, en desmedro de la Corte Suprema<sup>25</sup>.

Esta última situación señalada es muy difícil que ocurra en nuestro ámbito jurídico, pues por más que en la Constitución, el Consejo de la Magistratura esté como integrante del Poder Judicial, las potestades del mismo no llegan a inmiscuirse en las labores jurisdiccionales, ni extra-jurisdiccionales del Poder Judicial.

Comparte esta última posición nuestro compatriota Marcos Riera Hunter, pero su postura se agarra de uno sólo de los puntos tratados por Ventura, que es el de la pluralidad de actores que forman parte del Consejo.

En ese sentido, refiere: *“El Consejo de la Magistratura constituye un organismo de composición plural porque aglutina dentro de su seno a representantes de diversos sectores de la sociedad, no sólo del sector público (Jueces, legisladores, Ministros), sino del sector privado (abogados, docentes*

---

<sup>25</sup> Ventura, ADRÍAN. Ob. Cit., págs. 191 y 192.

universitarios), siendo ésta, principalmente, la razón por la cual resulta imposible ubicarlo dentro del ámbito de influencia de ninguno de los Poderes del Estado. Por su naturaleza, el Consejo de la Magistratura es un “órgano extra-poderes”, un organismo que se encuentra al margen de los poderes públicos, con aquellos, más aun si se tiene en cuenta, como se dijo, que algunos de sus componentes proviene de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.<sup>26</sup>

También en la misma postura, de considerarlo órgano extra-poder al Consejo de la Magistratura se pronuncia el Moreno Ruffinelli, si bien al tratar otro tema y no precisamente esta institución en específico, dice: “En primer término deseamos señalar que a nuestro criterio se ha omitido someter a juicio político a los miembros de dos organismos extra-poderes, como lo son el jurado de enjuiciamiento de magistrados y a los del Consejo de la Magistratura (...)”.<sup>27</sup>

Agrega en otra parte de su obra, ya dedicada en forma específica al Consejo de la Magistratura al respecto de la naturaleza jurídica del mismo, enfatizando aún más su posición de que el mismo constituye un órgano extra-poder.

*“El Consejo de la Magistratura está ubicado dentro del capítulo referido al Poder Judicial, lo cual no se está diciendo que él no participa de otros poderes del Estado. Pero es más, aun estando ubicado dentro del capítulo aludido, tampoco a nuestro criterio forma parte de él, ya que es un organismo extrapoder, no está incorporado a ninguno. Tiene por consecuencia una naturaleza sui generis, ya que es fácil deducir que no está sometido ni al Poder Judicial, ni a ningún otro. Actúa por imperio de la Constitución. Decide sus propuestas libremente. Esto es lo que le está dando la garantía de imparcialidad (...)”.*<sup>28</sup>

Pedro Sagués refiere, que para hablar de (...) “órgano extra-poder” (u órganos “extrapoderes”) se emplea para referirse a órganos estatales no situados

---

<sup>26</sup> Riera Hunter, Marcos. “La Independencia del Poder Judicial”. La Ley Paraguaya, S.A. As. Py., 1991, pág. 66.

<sup>27</sup> Moreno Ruffinelli, José Antonio. Ob. Cit. pág. 65.

<sup>28</sup> Moreno Ruffinelli, José Antonio. Ob. Cit. págs. 199 y 200

*en la órbita de alguno de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)”.*<sup>29</sup>

- **POSTURA DE LOS AUTORES.**

Entonces, según el autor citado precedentemente, la condición para que un órgano sea considerado extrapoder o extrapoderes, sería que el mismo esté completamente desvinculado de los poderes del Estado.<sup>30</sup>

Ergo, tanto en nuestro sistema jurídico como en la Argentina, el Consejo de la Magistratura está en la parte correspondiente al Poder Judicial en la Constitución Nacional, por lo que la consideración hecha por Ventura, la de Riera Hunter y la de Moreno Ruffinelli, resultan válidos para poder sostener la postura de que en realidad es un **ÓRGANO EXTRAPODER**, sobre todo por la tesis basada en la pluralidad de actores que forman el Consejo de la Magistratura.

Ya que según dicha corriente doctrinaria, al estar vinculado a tantas instituciones, la misma ya escapa al control de las mismas y se convierte en un órgano “**SUI GENERIS**”.

Si bien compartimos la idea de Ventura y Quiroga Lavié, de que la discusión sobre las cuestiones puramente doctrinarias deben ceder al estudio de la composición y funciones de la institución, nos inclinamos sin ser todavía una posición definida o una postura irreversible hacia la posición que afirma que el Consejo de la Magistratura es un órgano extra-poder, por dicha teoría en la fecha, la que más se ajusta o se acerca de la composición, función y finalidades de esta institución.

---

<sup>29</sup> Sagués, Néstor Pedro. “Problemática de los Órganos Extrapoder en el Diagrama de División de los Poderes” EN Revista Jurídica de la Facultad de Derecho UNA, As. Py. Año, pág. 453

<sup>30</sup> Ya he señalado, anteriormente, que la división tripartita de poderes, no siempre se adecua a las realidades del Estado contemporáneo. Es así como emergen los llamados órganos extrapoderes que sin formar parte de ninguno de ellos en particular, sin embargo cumplen una función esencial en la forma de Estado que ha sido sancionada para nuestro país en la Constitución. En tal situación se encuentran: el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, la Justicia Electoral, la Contraloría General de la República.

Por esta misma razón, potenciar esta organismo es apoyar la independencia del Poder Judicial, ya que se bien, como lo hemos dicho, dependen de su miembros actuales, los mismos tendrán que dejar alguna vez ese puesto y otras personas llegarán y encontraran a una institución; sabido es que el sistema republicano para llegar a representar la idea concebida inicialmente, tuvo que pasar por varios periodos hasta consolidarse plenamente.

Es decir, **“LAS INSTITUCIONES QUEDAN, LOS HOMBRES PASAN”**. Sin embargo, habrá que pensar en la forma de potenciarlo, y hacer de él una institución consolidada y autónoma, que realmente pueda cumplir con la finalidad con que fue creada o ideada; pero no apuntemos desde el comienzo a darle el golpe de muerte o muerte súbita y así, dejar pasar esta magnífica oportunidad de que la institucionalización vaya ganando terreno en la República del Paraguay, y eso es justamente nuestra intención, la de contribuir humildemente para el análisis de este organismo para detectar sus fortalezas y debilidades, habiendo transcurrido más de veinte años de su creación y funcionamiento, para poder presentar propuestas serias y responsables para lograr su consolidación plena.<sup>31</sup>

Para terminar, reiteramos: la independencia del Poder Judicial es el baluarte más sólido del sistema democrático. Para hacerse dignos de ella, los Abogados, Magistrados y Funcionarios, deben tener autoridad moral que fluye de su ciencia, diligencia, lealtad, honestidad y un acendrado amor a la libertad, a la justicia y a la Patria.

## **CARACTERÍSTICAS DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.<sup>32</sup>**

### **- DENOMINACIÓN.**

---

<sup>31</sup> En ese sentido, advertimos que no nos erigimos en “dueños de la verdad”, sino simplemente exponemos nuestros puntos de vista, en base a nuestra experiencia, para contribuir como todo ciudadano para colaborar con el país, para el fortalecimiento de las instituciones, desde el lugar que nos corresponde actuar.

<sup>32</sup> Seguiremos en esta parte del trabajo, las líneas fundamentales de la obra supra citada de Marcos Riera Hunter, págs. 67 – 73.

Antes de adentrarnos al estudio de las características del Consejo de la Magistratura, creemos conveniente hablar primeramente sobre las denominaciones de este instituto en el derecho comparado. Es importante, advertir que esta institución aparece de diversas maneras en los distintos países que lo han implementado.

Italia y Portugal, han optado por llamarlo “Consejo Superior de Magistratura”; España optó por el nombre “Consejo General del Poder Judicial”; Venezuela lo ha denominado “Consejo de la Judicatura”; Colombia “Consejo Superior de la Judicatura”, etc.

La denominación –a nuestro criterio–, no es sólo el establecimiento de un nombre que suene bien o que muchos juristas lo llaman como “marketing jurídico”, o que tenga un carácter rimbombante, la cuestión es que la misma está asociada al carácter de la institución a la que designa, así se anota que la denominación de “Consejo General del Poder Judicial”, que se ha adaptado en España, significa que el mismo tiene facultades de gobierno superintendencia del Poder Judicial, y otras funciones que se le designan a la misma.<sup>33</sup>

Ahora bien, al establecer una comparación entre “Consejo Superior de la Judicatura” y “Consejo Superior de la Magistratura”, según las explicaciones dadas por el autor a quien seguimos en esta parte del trabajo, el primero alude únicamente a la Magistratura Judicial, sin embargo la segunda hace referencia o engloba entre los organismos que están bajo su influencia el Ministerio Público Fiscal, por ello concluye que es conveniente llamarlo Consejo de la Magistratura, ya que entre sus funciones está el de remitir la terna de los candidatos a ocupar cargos en el Ministerio Público, y compartimos en esencia este criterio, por lo que a nuestro modesto entender la denominación “CONSEJO DE LA MAGISTRATURA”, se encuentra bien empleada.

#### - JERARQUÍA CONSTITUCIONAL.

---

<sup>33</sup> Más adelante, en el capítulo de Derecho Comparado, haremos un análisis más exhaustivo sobre esta institución.



La mayoría de los países incluye a este organismo en su Carta Magna, es decir, tiene jerarquía constitucional, este es el caso de nuestro país que ha creado la institución en la Constitución de 1992, y no estableció como el caso de la Argentina que tendría que ser reglamentado por ley especial, sin embargo se ha dictado una ley orgánica, donde trata todo lo concerniente a la actuación interna como externa de este organismo.<sup>34</sup>

Existen países en donde la implementación se hace vía normas infraconstitucionales, pero éstos no deben ir contra el contenido de la Constitución de dicho país, esto es, si la Constitución establece que la designación se hace vía Poder Ejecutivo, pues la ley infraconstitucional no puede transmitirle dicha potestad al Consejo de la Magistratura ni ningún otro organismo con su facultades.<sup>35</sup>

Es necesario apuntar que nuestra Constitución sólo le da la potestad de selección y no de nombramiento, conforme surge del artículo 264 de la Constitución Nacional.

#### **- FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.**

Existen diversas funciones establecida para este organismo, las cuales varían de acuerdo al sistema escogido por cada país, y en esto también influye la denominación, pues como hemos hecho denotar con anterioridad ello tiene una incidencia en las funciones que va a tener la misma.

El mismo autor seguido para la elaboración de esta parte del trabajo, agrupa las funciones del Consejo de la Magistratura en cinco, atendiendo a la potestad dadas a la misma en las respectivas constituciones de los países investigados.

---

<sup>34</sup> Más adelante trataremos todo el contenido de esta ley.

<sup>35</sup> Compartimos la corriente doctrinaria mayoritaria que las instituciones que se encuentran en la Constitución Nacional deben ser reglamentadas por leyes del Congreso, primero, por ser mas fácil el procedimiento para su reforma y otro, por permitir un estudio mucho más profundo y analítico de los mismos, cosa que no puede darse en la Convención Nacional Constituyente, por la perentoriedad de los plazos establecidos para su vigencia.

El primero hace referencia a las constituciones que le dan la potestad de **SELECCIONAR** a los futuros jueces cabe destacar que en este primer grupo se anota nuestro sistema jurídico, ya que como hemos comentado y algunos autores lo han criticado durante, la única potestad que tiene es la de seleccionar a los futuros miembros de la Corte Suprema, Tribunales y Juzgados y Ministerios Públicos y Defensa Pública.

El segundo lugar tenemos a los que establecen funciones de **DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTO** al Consejo, además de ello, les asignan la facultad de conceder ascenso y traslados.

Riera Hunter anota lo siguiente al respecto de este sistema: *“Puede afirmarse que la modalidad constitucional de atribuir al Consejo de la Magistratura facultades de selección y nombramiento de jueces es legítima, recomendable y hasta se podría decir que es necesaria desde el punto de vista institucional puesto que con sus intervenciones se reduce sensiblemente la participación, antes decisoria, de los órganos políticos del Estado, y se asegura la aplicación concreta del principio de independencia en beneficio de la carrera judicial”*.<sup>36</sup>

El tercer sistema es el que atribuye al Consejo de la Magistratura facultades de superintendencia, con facultades disciplinarias sobre los miembros de los Tribunales, este es el sistema adoptado por la Argentina en su reforma de 1994, pero incluso va más allá porque le da la facultad de iniciar el proceso de enjuiciamiento, pero no la potestad de enjuiciamiento y remoción en sí, que ya corresponde a otros órganos.

En cuarto lugar se agrupan los que les otorgan a funciones de enjuiciamiento y remoción de los Magistrados, lo cual ya es una potestad brindada a otros organismos de nuestro Derecho Positivo (Jurado de Enjuiciamiento, y Congreso en caso de Juicio Político).

Estas facultades son apropiadas según algunas opiniones, sin embargo, podrían ser extralimitadas en algunas situaciones ya que se le daría un súper poder a esta institución.

---

<sup>36</sup> Riera Hunter, Marcos. Ob. Cit. pág.68

Por último, están las que le otorgan ciertas facultades muy particulares, como un pedido de dictamen en los casos de supresión de tribunales, o también en el caso de modificación del ámbito de actuación de las mismas, es decir, de la jurisdicción.

Otros le otorgan la facultad de emitir dictámenes para los casos de concesión de indultos, y opiniones sobre propuestas de organismos como el Ministerio de Justicia en el caso de que éstos remitan pedidos de nombramientos de jueces.

Cabe mencionar, que todas estas atribuciones y funciones que se le otorgan el Consejo de la Magistratura que hemos enumerado más arriba, están basadas en las diversas constituciones de los países que han adoptado este organismo. No hemos hecho alusión directa a las constituciones de que país corresponden cada uno de los sistemas citados, esto obedece a que sólo queríamos mencionar las diversas formas en que suelen aparecer estas funciones y, en todo caso remitimos a la fuente ya citada en caso que se quiera saber que países son los que utilizan alguno de estos sistemas, circunstancias que ya escapan de la finalidad propuesta en la elaboración de la presente obra.

#### - **MODO DE INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.**

La integración de esta institución es una cuestión muy debatida en la doctrina y responde un poco a la naturaleza de la misma, pues se debe tener en cuenta la calidad de judicialista u otro tipo de integración de la misma, teniendo en cuenta las funciones que se le otorgue por mandato legis.

Además de las discusiones doctrinarias que pueda generar la forma de conformación de esta institución, la cuestión que salta a la vista, es la importancia capital de la misma, ya que atendiendo a las atribuciones que se le otorgan, pueden tener una enorme preponderancia sobre el sistema judicial de un país.

Los sistemas que se adoptan con alguna que otra variación, son la judicialista y la mixta, atendiendo a que en la primera de ellas, la conformación está dada en forma íntegra por miembros del Poder Judicial.

El segundo caso, se da cuando hay órganos de diferentes poderes del Estado e incluso de organizaciones que no precisamente sean poderes del Estado. Esta situación es la que se da en la mayoría de los países y es la consagrada también en nuestra Carta Magna, que como sabemos establece una serie de instituciones cuyos miembros forman parte del Consejo de la Magistratura.<sup>37</sup>

#### - **HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.**

Antes de iniciar el estudio del título, dejamos constancia que no se desarrollará en forma extensiva ni mucho menos acabadamente la génesis y evolución de esta institución, sino simplemente un bosquejo histórico del mismo.

Es dable señalar, que con la firme convicción de que el Poder Judicial debía ser independiente, es decir, que puede realmente destacarse la real vigencia de la idea de Monstequieu, del EQUILIBRIO Y SEPARACIÓN DE PODERES, se empezó a pensar que debía haber un órgano que se encargue exclusivamente de la designación de su funcionarios, y en algunos casos incluso la potestad de removerlos de sus funciones.

Ahora bien, en muchos casos, antes de que existiera dicha Institución, muchas veces dicha facultad quedaba a cargo de los otros poderes del Estado, con lo cual se atentaba justamente contra el principio de la independencia judicial.

Por otro lado, si se dejaba esta función en manos del propio Poder Judicial, entonces tenían una doble tarea, es decir, la jurisdiccional y la administrativa, lo que implica en este último caso la facultad de designación, de actuar como órgano disciplinario y hasta de remoción; con esto, muchos apuntaron que se pierde la idea de que el Poder Judicial, sólo debe administrar justicia.

---

<sup>37</sup> Esa situación lo trataremos más adelante cuando nos explyemos sobre la vigencia de esta institución en nuestro país.

Estas fueron algunas de las causas remotas que motivaron el nacimiento de los Consejos de la Magistratura, de manera a poder establecer un órgano, que pudiera realizar todas estas funciones que acabamos de nominar, cuya finalidad última era lograr la independencia del Poder Judicial.

Los autores que han tratado el tema, coinciden en apuntar que el Consejo de la Magistratura nació en Italia, y luego se dispersó a los demás países de Europa y otros continentes, llegando al nuestro continente a través a raíz de las mismas circunstancias.

Ventura, señala que (...) *el embrión de lo que vinieron a ser los consejos de la magistratura en Europa lo encontramos en Italia, en la ley Orlando de 1907. El instituto, con otras características y connotaciones, reapareció en 1926 en España y en las constituciones francesas de 1946, italiana de 1947, francesa de 1958 y, finalmente, en la española de 1978 (...).*<sup>38</sup>

Apuntando lo mismo, pero en un sentido crítico, nuestro compatriota Bernardino Cano Radil, dice cuanto sigue: “(...) *El Consejo surgió en Italia en los tiempos fascistas de Benito Mussolini, siendo por consiguiente, una institución de franca inspiración corporativa (...).*”<sup>39</sup>

Como se puede advertir, el autor citado se refiere a la institución como de inspiración corporativa, es decir, inspirado en las ideas de Mussolini; sin embargo a pesar de su apogeo dicha institución no fue adoptado en el Paraguay.<sup>40</sup>

Además, es necesario señalar que el autor citado con anterioridad a él, refiere que el nacimiento embrionario de la institución se dio en 1907, esto es, ya se dio en esta época una idea de establecer la responsabilidad de los jueces, y por cierto es muy anterior al tiempo de Mussolini, en definitiva, existen muchas otras cuestiones debatibles de su exposición sobre el nacimiento de esta institución.

---

<sup>38</sup> Ventura, Adrián. ob. cit. págs. 189 y 190

<sup>39</sup> Cano Radil, Bernardino. Ob. Cit. pág. 651

<sup>40</sup> Es interesante destacar en la época en que estas ideas eran sostenidas por los miembros de gobierno, es decir, en la época Franquista, e incluso en la época del gobierno de Gral. José Félix Estigarribia, justamente se había promulgado la Constitución Nacional de 1940 o la famosa “Carta Política de 1940”, cuyos propulsores estaban imbuidos de estas ideas imperantes en aquella época en Europa.

Pero más allá del sentido crítico, lo importante es que ambos juristas, coinciden que la institución tuvo su nacimiento en Italia, lo cierto es que hay coincidencia en el país, pero no así en la época ni en las circunstancias.

Para analizar la situación en Italia<sup>41</sup>, es necesario ver tres momentos históricos, que hacen referencia a las diversas épocas que fueron sucediéndose hasta llegar a su situación actual, lo que hacen referencia es la Italia pre-unitaria, época en la cual, cada localidad tenía su propia legislación. Por esta razón, la situación varía de una localidad a otra, de manera a que habrá que revisar las situaciones de las mismas.

La primera de estas ciudades italianas es Nápoles, el mismo estaba basado en un sistema de nombramiento vía ejecutivo, es decir, era el Rey el que los nombraba, y también él, el que establecía el sistema de responsabilidad, aunque hay que anotar que eran sus superiores los que establecían la responsabilidad, el rey y su ministro también participaban de su juzgamiento, esto implicaba una sujeción total del Poder Judicial al Ejecutivo.

Esta situación de injerencia mermó, cuando en el siglo XIX, a través de un Decreto del 17 de septiembre de 1817, se limitó la facultad discrecional del rey. Más adelante se dictó una ley orgánica, que establecía la estabilidad del juez una vez transcurridos los tres años de su nombramiento.

La otra localidad era Piamonte, en este lugar también se estableció el sistema de inamovilidad al pasar los tres años, pero con un sistema burocrático y complicado, en donde debido a ciertas circunstancias podrían ser trasladados de un lugar a otro, rompiendo el principio de la inamovilidad. Además se estableció un sistema burocrático del servicio de justicia, donde el superior podía regir los designios del inferior, y de esta modo el ejecutivo estableció un fuerte control sobre el Poder Judicial.

---

<sup>41</sup> Seguimos en esta parte las ideas vertidas por Enrique Hidalgo, en su obra supra citada, págs. 189 - 193

Luego de esto vino el periodo de la unificación, la cual estuvo basado en la legislación piamontesa, y las leyes en que basaron para esta construcción, son el ordenamiento judicial de 1865, y la ley Orlando de 1908.<sup>42</sup>

El primero de ellos, establecía un sistema de responsabilidad disciplinaria, en donde se establecía primero una amonestación disciplinaria que era impuesta por el superior jerárquico y la pena, que era producto de procedimiento disciplinario propiamente dicho.

Aunque la crítica a la misma es que casi siempre habría sido adaptado el sistema de juzgamiento sin proceso. Se establecía un procedimiento diferente para los magistrados que eran inamovibles y los que no tenían dicha prerrogativa, ya que los primeros eran tratados como cualquier funcionario y eran apartados del cargo como tal, sin embargo los segundos sólo eran removidos por el incumplimiento de los deberes propios de su cargo.

Este sistema no respondió a las necesidades de aquella época, por lo que fue objeto de severas críticas, y finalmente fue reemplazado por las leyes de 1890, 1907 y 1908, los cuales establecieron un sistema ideológico diferente al vigente en aquel momento, ya que se estableció el sistema liberal en el ordenamiento judicial.

En el intermedio de estas leyes –según el autor seguido en esta parte del trabajo aparecieron varios proyectos, los cuales fueron presentados, pero no lograron prosperar en la promulgación de las mismas, estos proyectos tenían sus características, las cuales estaban basados en los sistemas de integración expuestos en el capítulo anterior, y que están relacionados con la naturaleza jurídica del Consejo de la Magistratura, es decir, judicialitas o de integracionista, en referencia a los proyectos, el primero presentado por el senador Costa en 1897, y el segundo por el ministro senador Bonasi en 1900, respondían más al sistema judicialista, pues la integración del organismo estaba en su mayoría conformado por magistrados, en lo que diferían era en las funciones de esta institución.

---

<sup>42</sup> Notamos aquí que hay una divergencia con lo establecido por Ventura, quien había dicho que la ley de Orlando aplicó en 1907.

El tercer proyecto presentado fue el del ministro Zanardelli en el año 1903, este fue el más innovador y propuso un órgano de integración mixta, el organismo debía intervenir en la propuesta de promoción de los jueces de mayor jerarquía, y también incluía una fórmula que iba a ser muy importante para la independencia de este organismo, la posibilidad de que ya no fuera un órgano de carácter consultivo, sino que su propuesta iban a ser vinculantes.

Esto iba a significar casi una desvinculación del Poder Ejecutivo, pues ya no podría apartarse de las propuestas de este organismo propuesto por Zanardelli, sin embargo, a la caída del mismo se propusieron modificaciones a su proyecto, con la intención de que no se le sustraiga el poder de designación de jueces al ejecutivo. Estos proyectos fueron los del ministro Ronchetti, y del ministro Gallo respectivamente.

Luego de esto apareció la ley mencionada desde el comienzo de la revisión histórica del surgimiento del Consejo de la Magistratura, la ley Orlando. El mismo presentó su proyecto basado en el esquema Gallo.

El mismo estableció un sistema de responsabilidad para los magistrados, los cuales debían responder ante un órgano formado al respecto, existían dos instancias, la primera para los jueces inferiores, este órgano estaba formado únicamente por magistrados; mientras que los magistrados superiores eran juzgados por un órgano formado por magistrados y senadores, con lo cual ya cambiaba la conformación de dicho organismo, pues ya no era puramente judicialista. Esto es en cuanto al sistema disciplinario, ya que para la nominación de los miembros del servicio de justicia, el ejecutivo tenía preponderancia.

Sin embargo, y a pesar de que el Consejo Superior de la Magistratura *“Consiglio Superiore Della Magistratura”*, creado por la Ley Orlando, era sólo de carácter consultivo, sirvió de base y estableció la forma de elección, promoción y enjuiciamiento de los magistrados, las cuales son las funciones de los Consejos de la Magistratura actuales, esto, si bien no es el caso de nuestro país, está establecido en otros países en donde la institución tiene mucha preponderancia.



Esta es la síntesis del nacimiento del Consejo de la Magistratura, el cual con modificaciones, a veces saludables, en otras ocasiones no, fue desarrollándose hasta llegar al Estado actual de su desarrollo, con las características peculiares según el sistema adoptado por las constituciones que lo han incluido en la estructuración, como órgano encargo de velar por la independencia del Poder Judicial. Más adelante veremos el desarrollo del mismo en los demás países, y cual es la preponderancia que le dan al mismo tiene una función muy limitada, y su nacimiento recién se dio en la Constitución de 1992, pero todas características de la misma, la trataremos en el capítulo siguiente.

## EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

### - NOCIÓN.

Hasta aquí hemos hablado de la independencia del Poder Judicial y lo que implica dicho concepto; del Consejo de la Magistratura, su nacimiento, características, naturaleza, es decir, todo lo concerniente a esta institución que ha nacido con el afán de apoyar el logro del primero, o sea, la independencia del Poder Judicial.<sup>43</sup>

La independencia judicial, a partir de la creación del Estado de Derecho, se ha colocado a nivel constitucional como primer atributo de la Jurisdicción. Si la Jurisdicción no es independiente y los Jueces y Magistrados no son imparciales no puede decirse que se administre verdadera Justicia.

En este capítulo, tenemos que ver todo lo concerniente al Consejo de la Magistratura en la República del Paraguay, institución<sup>44</sup> que vio la luz con la

---

<sup>43</sup> Por supuesto que no han faltado críticos a este sistema. Probablemente no resulte perfecto, pero nadie, absolutamente nadie, podría sostener que era mejor el sistema anterior, en el que el Poder Ejecutivo realizaba a su exclusivo arbitrio las designaciones de la Corte, con un acuerdo que, en el caso paraguayo, siempre fue simbólico de parte del Congreso, a lo que se agrega que tal Corte, habiendo sido designada por el Ejecutivo, naturalmente resultaba propensa a obedecer sus insinuaciones y propuestas del resto de los cuadros de la magistratura. No es el caso, por lo demás, de entrar en un largo recuento de nuestras desgracias pasadas en esta materia. Hay otros sistemas en el mundo, tales como el de elección de jueces, que se da en algunos Estados norteamericanos, o la cooptación practicada en otros países. Pero, honradamente, creemos que el sistema implementado por nuestra Constitución objetivamente sienta bases de racionalidad que irán perfeccionándose en el futuro. No faltan tontos que, desde luego, aventan la especie de que "la administración de justicia no ha cambiado", y desde luego que ello no podría darse porque para que tal ocurra, es menester que antes se haya operado un cambio cultural. No hay sistema en el mundo capaz de escoger un juez sabio de un universo de mediocres o ignorantes; la composición actual de nuestro mundo jurídico y como expresión de ello, los cuadros de la magistratura, responde claramente al estadio de desarrollo de nuestra cultura. En otras palabras, no pueden pedirse peras al olmo. Pero no es este un problema privativo nuestro; en países altamente desarrollados se tropieza con similares problemas. Con la belleza de su prosa, expresa Carnelutti: "El problema del juez se inserta, por tanto, en el problema del desarrollo de la personalidad, cual es el desarrollo que transforma al individuo en la persona. El juez debería ser elegido entre aquellos que se encuentran en el punto más alto de este desarrollo. Nunca se darán suficientes cuidados para esta elección; ni para determinar en torno al juez un ambiente de bienestar y de prestigio capaz de estimular a los mejores para desear tal oficio. entre los factores de la personalidad merece tenerse grandemente en cuenta la cultura.

<sup>44</sup> "...La creación de este órgano en la nueva Constitución de la República ha generado enormes expectativas y ha provocado polémicas en cuanto a su justificación y a los modos de su reglamentación y funcionamiento. Es que, por un lado, se cifran grandes esperanzas en que el mismo pueda contribuir en importante medida a la selección de buenos candidatos para ocupar las funciones

Constitución de 1992, y que ha sido objeto de numerosas críticas<sup>45</sup>, las cuales hasta se pueden tomar como constructivas<sup>46</sup> y, a partir de allí elaborar las bases para una mejor actuación del mismo.<sup>47</sup>

---

del Poder Judicial y, por otro, no puede desecharse el temor de que la integración del Consejo de la Magistratura no responda, precisamente, a los intereses que justifican su creación y sólo persiga dar satisfacción a intereses o compromisos político-partidarios. Si llegare a ocurrir esto último, difícilmente este órgano pueda cumplir debidamente su tan importante cometido y se estará, entonces, lejos del objetivo perseguido. Es más, hasta es posible que los resultados de su funcionamiento sean peores que los logrados con el sistema anterior. Sin embargo, hay razones muy serias que nos hacen alentar un moderado optimismo en cuanto a los beneficios que pueden surgir de esta nueva modalidad impuesta por la Constitución, para la selección y nombramiento de los magistrados del Poder Judicial. Para comprender perfectamente la razón de ser del Consejo de la Magistratura, su necesidad, su ubicación dentro de una nueva concepción del Poder Judicial, en la Constitución de 1992, debemos recordar que dicho órgano no es sino una de las muchas novedades que trae nuestra nueva Carta Magna, en lo concerniente al Poder Judicial. En efecto, a más de él, aparecen en ella el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Carrera Judicial, la Escuela Judicial, el reconocimiento de la autarquía presupuestaria del Poder Judicial, el aumento del número de ministros de la Corte Suprema a nueve, el derecho de inamovilidad de los magistrados judiciales, el nombramiento de los ministros de la Corte Suprema por el Senado de la nación, y de los demás magistrados judiciales, por la Corte Suprema y otros de menor importancia. Todo ello, vinculado además, a una jubilación con haberes actualizados, consagrada en la propia Constitución y en leyes especiales. La actual Constitución, en suma, configura un nuevo modelo de Magistratura Judicial, no sólo en materia de selección y nombramiento de magistrados, sino en la creación efectiva de los presupuestos que hacen a un Poder Judicial capacitado, eficiente y operativo, integrado por hombres probos y de honorabilidad reconocida. Es así, porque la Constitución consagra los derechos fundamentales que hacen al juez y que son, los de independencia, inamovilidad, remuneración justa, decorosa e intangible. Inmunidades, jubilación automáticamente actualizada, licencias periódicas, régimen de seguridad social y Carrera Judicial. Dentro de este contexto deberá funcionar el Consejo de la Magistratura, consciente de que el juez designado será sujeto de todos los derechos "mencionados, de los que carecía, en gran medida, antes de ahora. Porque al juez se le pedía y se le pide mucho, porque el clamor de justicia, plenamente justificado, abarca un ámbito demasiado amplio, pero, como contrapartida, no se le reconocían ni daban muchos derechos fundamentales al juez, como son los enumerados antecederentemente. Esto había impedido, precisamente, que muchos abogados capaces y honestos accedieran a la Magistratura Judicial. Si hoy la Constitución reconoce aquellos derechos, el rigor de la selección para los cargos judiciales debe ser acentuado, para estar en consonancia con las exigencias que surgen de la propia Constitución. Así como debe ser riguroso el control de la actuación de los jueces ya nombrados, mediante el órgano también recién creado, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados Judiciales. Además, para los próximos períodos judiciales, los criterios de selección tendrán el aporte de mayores elementos de juicio, cuando ya funcione la Escuela Judicial, otro órgano creado por la nueva Constitución. (El Consejo de la Magistratura. Antonio Tellechea Solís. Publicado La Ley Paraguaya S.A. 01/01/1993, 249)

<sup>45</sup> En ese sentido, se expuso sobre el particular: "...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

El estudio de este organismo no tendrá una revisión histórica, pues la misma es de cuño reciente, ya que es una institución que apareció en la era democrática, que no lleva muchos años aún en nuestra República, sin embargo, y a pesar del poco tiempo de vigencia, muchos son los autores que se han encargado de escribir sobre el mismo y sus funciones, algunos exaltándolo, otros criticando<sup>48</sup> hasta el punto de pedir su desaparición. Además, haremos una breve revisión de lo establecido en la Constitución de 1992, sobre el Poder Judicial.

La idea sin embargo, con una institución como esta, de composición mixta y de naturaleza extra-poder, es la de establecer instituciones que pueden garantizar

---

permitan la reformulación del Consejo de la Magistratura en nuestro sistema legal...”. (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.)

<sup>46</sup> La descripción de los problemas consignados, trasegó efectos perniciosos que se pueden acotar en el siguiente resumen: 1) 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; 2) 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. 3) 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. (Así, lo dieron a conocer un informe sobre el Consejo de la Magistratura por un Instituto).

<sup>47</sup> En ese sentido el Decano de la Facultad de Derecho UTIC, Víctor Pavón, expreso: “....El problema de la administración de justicia nos lleva indefectiblemente a la Constitución, sino descuidar la capacidad y moralidad como elementos gravitantes. Pero no voy a detenerse en el tema constitucional, al menos en este artículo. En efecto, hemos creado órganos, como el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, proclives por su naturaleza a convertirse en dependientes de los intereses partidarios y de los grupos de presión con capacidad para subordinar la justicia y la ley a un segundo rango. Estos intereses que forman parte de cualquier sociedad promueven al final la *debilidad del sistema judicial*...”. (Semanario Judicial, Abc. Color, Lunes 8 de noviembre del 2010)

<sup>48</sup> En ese sentido el Centro de Estudios Judiciales, conocido con las siglas CEJ, sobre el tema han expuesto: “No se han cumplido las expectativas de mejoramiento en la selección de magistrados ni se ha logrado evitar la politización y el amiguismo en ese nombramiento. Se debe, pues, revisar la composición y los métodos de selección. En ese sentido los integrantes del Consejo no deben ser representantes gremiales de un sector sino juristas de reconocida trayectoria y honorabilidad, por más que sean elegidos por los distintos sectores. En particular, se debe crear un tribunal especial para de los postulantes a los magistrados de la Corte formado por personas de gran prestigio y conocimiento. Por otra parte, se debe aumentar la transparencia de los nombramientos, las posibilidades de impugnación por parte de los ciudadanos y el control de los concursos...”.

la independencia judicial, y con ella la vigencia del Estado de Derecho. *“Estrechamente vinculado con el principio de independencia, y, más propiamente, como instrumento o vehículo del mismo, ha sido concebido un organismo muy especial denominado “Consejo de la Magistratura”.*<sup>49</sup>

El estudio que haremos en esta parte de la investigación acerca del contenido de nuestra Carta Magna, buscará establecer el momento del nacimiento de la institución, que coincide con un acontecimiento político –pasamos de un sistema denominado Autoritario (antes del año 1989) a uno democrático-, la formación, función y diversas características que hacen a su funcionamiento.

Además de ello, analizaremos las funciones de nuestro Consejo de la Magistratura con los otros órganos de esta misma naturaleza establecidos en otros ordenamiento jurídicos, de manera a ver las diferencias y similitudes entre los mismos, y por sobre todo las falencias que esté teniendo su implementación en nuestro sistema jurídico, de manera a establecer las propuestas preliminares sobre el instituto.<sup>50</sup>

#### **- ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL.**

Es necesario para esta breve reseña, establecer en forma sucinta el itinerario constitucional de la República, para ello acudiremos a las Constituciones que estuvieron vigentes en nuestro País desde 1870, hasta llegar a la Constitución vigente en la actualidad.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Riera Hunter, Marcos. Obra citada, pág. 66

<sup>50</sup> Ya que nuestro compromiso –en el ejercicio de la docencia– es contribuir con nuestra modesta opinión en el debate sobre la consagración plena del Consejo de la Magistratura, su fortalecimiento para contribuir en la independencia real del Poder Judicial, y lograr la tan anhelada: “JUSTICIA”.

<sup>51</sup> Este Instituto tiene su origen, no solamente en la Constitución italiana de 1947, sino que ya un nacer, un real decreto de le Gobierno español en el año 1926, que crea un Consejo de Justicia para la elección de Magistrados. Posteriormente Francia también lo acoge en el año 1944, y después es trasegado a la Constitución ya del año 1956, con posterioridad a la segunda guerra mundial y después de que la Constitución italiana haya acogido este Instituto. Posteriormente, se traslada el mismo o la tendencia, a los países Latinoamericanos, y así Colombia en primer lugar, Perú posteriormente y otros países, incluso en las Provincias argentinas se utiliza el Instituto del Consejo Nacional de la Magistratura o Consejo Provincial, en este caso, para la elección y nombramiento de los Magistrados. El Instituto que estamos tratando en unos países es de configuración extensa, y en otros de configuración más reducida.

Según el derrotero constitucional de la República del Paraguay, hubo diversas formas de Constitución y respondió a sistemas o ideologías diferentes de gobierno.

La Constitución Nacional de 1870 estuvo basado en la democracia liberal, situación que cambió con la Carta Magna de 1940, de marcado corte autoritario que reflejó las ideas imperantes en la época (el nacional socialismo y el fascismo), luego ella vino de la Constitución de 1967, más democrática que la anterior, algún autor lo definió como una constitución “...*democrática en la parte dogmática, y autocrática en la parte orgánica*”<sup>52</sup>, en ésta época, así como en la anterior, la preponderancia la tenía el Poder Ejecutivo, por lo que la designación de los miembros del Poder Judicial, estaba en sus manos y con ello, por supuesto el control del mismo y, por último la de 1992, la que a diferencia de las anteriores está inspirada, esencialmente en principios democráticos y el delineamiento de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Antes de entrar a revisar el contenido de la Constitución Nacional de 1992, haremos una rápida revisión de lo que establecía la Constitución Nacional de 1967, al respecto de la forma de nombramiento de los miembros del Poder Judicial, estaba totalmente bajo la potestad del Poder Ejecutivo.

- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1967

“...Artículo 195. El Poder Ejecutivo *designará* a los Miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, a los Jueces y demás integrantes del Poder Judicial, por el procedimiento establecido en esta Constitución.

- Del Poder Ejecutivo. Atribuciones

Artículo 180, inc. 8, decía: “...Con acuerdo de la Cámara de Senadores, nombra a los miembros de la Corte Suprema de Justicia; con dictamen del Consejo de Estado y acuerdo de la Cámara de Senadores, al Fiscal General del Estado; y con acuerdo de la Corte, a los miembros de los Tribunales, a los Jueces y a los demás magistrados del Poder Judicial”.

---

<sup>52</sup> CAMPOS CERVERA, Rodrigo. “Fueros e Inmunidades Parlamentarios”, en Comentario a la Constitución Tomo II.

- Del Poder Legislativo. Atribuciones de la Cámara de Senadores.

Artículo 151, inc. 2º, expresaba: “...Prestar acuerdo para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Fiscal General del Estado, de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios del servicio exterior de la República, así como para los ascensos militares desde el grado de Coronel en el Ejército, inclusive, o su equivalente en las otras armas y en los servicios”.

Estos son los artículos de la Carta Magna de 1967, referidos a la forma de selección de los miembros del Poder Judicial, de los cuales se desprende la total SUMISIÓN del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, ya que el Ejecutivo tenía la potestad de nombrar a todos los magistrados, desde los jueces de Primera y Segunda Instancia, hasta los ministros de la Corte Suprema de Justicia, es verdad que necesitaba de la aprobación del Congreso, pero en la práctica tal situación no constituía un verdadero control sobre las acciones del Ejecutivo, ya que todos al final se alineaban a lo que decía el presidente de la República.

*“...la situación en que se encuentran las cámaras legislativas con respecto al Poder Ejecutivo es lo llamados “regímenes presidencialistas”, como es el nuestro, hace que la exigencia del acuerdo senatorial<sup>53</sup> se convierta en un requisito de mero trámite”.<sup>54</sup>*

A propósito del sistema presidencial, la diferenciación con el sistema parlamentario del gobierno es un tema que interesa al trabajo, pues a través de ella se fijan los límites de actuación de uno y otro poder del Estado, es decir, en un sistema presidencial, evidentemente el ejecutivo es fuerte, y sucede a la inversa en un sistema parlamentario.

Es necesario delimitar esto, ya que en nuestro país en aquella época, el sistema es evidentemente presidencialista, cuestión que se venía manteniéndose desde la Constitución de 1940. Hoy sin embargo, en puridad tenemos un sistema

---

<sup>53</sup> No obstante, ha habido casos como la designación por parte de Senado del Dr. Agustín Lovera Cañeta para cubrir la vacancia dejada por el Dr. Wildo Rienzi Galeano, que fue vetado por el Poder Ejecutivo, no existiendo un procedimiento a seguir en caso de que esto ocurra, circunstancias que también deben de plantearse y establecer los mecanismos a seguir.

<sup>54</sup> LEZCANO CLAUDE, Luis. “El Poder Ejecutivo en el Paraguay”. Pág. 131

presidencial, pero el parlamento (Congreso Nacional), es muy fuerte por lo que es difícil establecer que sistema es el que nos rige.<sup>55</sup>

Una cuestión que vale la pena ser mencionada al respecto del mismo, es el hecho de que estas formas de gobierno han cambiado desde su nacimiento a la actualidad. Así para reconocer a uno u otro sistema, hay que buscar las características o notas salientes de cada uno de ellos, lo cual no significa que la presencia de una forma de gobierno, excluya a las características del otro, esto es, no dejan de presentarse las notas salientes de otro sistema.<sup>56</sup>

Ahora bien, ya sabemos que el Poder predominante en aquella época era el Ejecutivo, con lo cual puede decir, que era un sistema presidencialista, y con características fuertes, ya que incluso tenía la facultad de disolver el Congreso, con la cual, si es que estos no daban su acuerdo, podía mediante Decreto-Ley, disolver el Congreso, por lo que la aprobación que debía dar esta institución a las mociones del Ejecutivo, resultaban un mero trámite.

Con esta situación, la independencia del Poder Judicial quedaba reducida a la nada, pues el Poder Ejecutivo (Presidente), podía nombrar a quien quisiera para ocupar los puestos en las esferas judiciales. De este modo, se rompe el sistema de equilibrio de los Poderes propugnado desde la época de Montesquieu, y que había sido recogido por todas las Constituciones Democráticas.<sup>57</sup>

Existen otras cuestiones como la INAMOVILIDAD, que establece la inamovilidad del Juez en su cargo durante el tiempo en que duren en sus funciones, y son confirmados por dos periodos consecutivos, los mismos son inamovibles hasta el límite de edad, es decir, setenta y cinco años.<sup>58</sup> Esta consagración constitucional,

---

<sup>55</sup> Muchos juristas y politólogos hablan inclusive de “dictadura parlamentaria”.

<sup>56</sup> En tal caso, el predominio de unas u otras características es lo que determina que a un sistema de gobierno se lo considere presidencial con matices parlamentarios o viceversa. (Lezcano Claude, Luis. obra citada pág. 16)

<sup>57</sup> Incluso la nuestra de 1967, que establecía en su Artículo 3º que: “*El Gobierno de la República es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dentro de un sistema de división, equilibrio e interdependencia*”.

<sup>58</sup> “Una de las garantías consideradas como fundamentales para la concreción e institucionalización de esa finalidad cívica y política es la *inamovilidad judicial* que ha sido concebida por algunos autores como un verdadero dogma constitucional por cuanto que sin ella difícilmente podría sostener la existencia de una carrera judicial y un Poder Judicial emancipado de influencias políticas y libre de



busca lograr la independencia funcional de los jueces, es decir, la idea era instituir un sistema judicial que sirva de instrumento idóneo para la consolidación y mantenimiento del Estado del Derecho.<sup>59</sup>

En la Constitución Nacional de 1967, sin embargo no existía la inamovilidad, pues en su Art. 196, decía lo siguiente: “...Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, los Jueces y demás magistrados serán designados por periodos de cinco años, coincidentes con el presidencial, y podrán ser reelectos...”.<sup>60</sup>

Esto da una idea de que los mismos no tenían ninguna garantía, primero de continuar siempre en sus mismos puestos y lugares de trabajo, y más aun si no eran reelectos (facultad privativa del Poder Ejecutivo), los mismos ya no pertenecían como miembros del Poder Judicial.

*“Anteriormente, en épocas previas a la vigencia de la Constitución de 1992, los Magistrados eran electos en forma directa por el Poder Ejecutivo, lo cual era absolutamente violatorio del necesario equilibrio entre los Poderes del Estado. No hay libertad posible –escribe Montesquieu– si el poder de juzgar no se halla separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Si se juntara con el Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, porque el Juez sería legislador. Si se juntara con el Poder Ejecutivo, el juez tendría la fuerza de un opresor.*

---

inseguridades de diversa índole que perturban, a veces decisivamente, la labor jurisdiccional”.(José Roberto Dromi. *El Poder Judicial*. Pág. 49)

<sup>59</sup> “En el afán de consolidar y garantizar al máximo la independencia del Poder Judicial y asegurar su eficacia e idoneidad, la doctrina largamente acerca del principio de inamovilidad judicial, el cual, por su innegable contenido ideológico-político, ha provocado grandes polémicas que han dividido a los tratadistas a favor o en contra de la mencionada garantía funcional. Así, la inamovilidad es considerada por muchos autores como uno de los resortes constitucionales más importantes para la independencia de los Magistrados Judiciales subjetivamente considerados, en tanto que para otros ella no sólo conspiraría contra la idoneidad judicial al permitir la perpetuación en el cargo de jueces ineptos, sino que, además, atentaría contra la misma esencia del sistema republicano de gobierno desde que a través de ella se estaría consagrando un Poder Judicial monárquico o aristocrático, incompatible con la tradición del sistema democrático basado en la alternabilidad de los cargos públicos. (Marcos Riera Hunter. *Principio de Inamovilidad Judicial*. Comentario a la Constitución. Tomo II, pág. 410).

<sup>60</sup> Esta disposición no solamente no incorpora expresamente el concepto amplio de inamovilidad judicial, sino que, al disponer también la anterior Constitución que la designación de los jueces era competencia del Poder Ejecutivo, antes que garantizar la independencia funcional de los Magistrados, en la práctica garantizada exactamente lo contrario, es decir, la dependencia funcional de los órganos jurisdiccionales respecto del Poder Administrador con las consecuencias negativas que de tal situación pueden derivarse en el ejercicio concreto de la función judicial.

*El Poder Judicial, al depender sus miembros del nombramiento o destitución directa por parte del Ejecutivo, era un “poder” absolutamente sometido al Ejecutivo. Los magistrados, en general, al ser nombrados, le debían “favores” al Ejecutivo, el cual “pasaba la factura” a partir de ese momento. Asimismo, un Juez que se “animaba” a dictar alguna resolución contraria a los intereses del Poder Ejecutivo, sabía que su destitución era segura ese mismo día ...”.*<sup>61</sup>

- **SITUACIÓN ACTUAL.**<sup>62</sup>

Debido a toda esta situación y con la necesidad de reforzar esta institución (Poder Judicial) que estaba bajo el dominio del Poder Ejecutivo – en realidad el Poder Legislativo también estaba bajo el yugo del Poder Ejecutivo, como pudimos ver (facultad de disolver el Congreso), se planteó la necesidad en un momento histórico de nuestra República –cambio de régimen, del autoritario al democrático, e inmediatamente la elaboración y promulgación de una nueva Constitución– de que el Poder Judicial tenga la real preponderancia que debe tener en un Estado de Derecho, que era lo que se iba a empezar a vivir a raíz de la adopción del sistema democrático de gobierno.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> BOGARIN GONZALEZ, Jorge. “Imperiosa Necesidad de Buenos Magistrados y Adopción de Mecanismos objetivos de Selección en Paraguay”.

<sup>62</sup> Sin embargo, la percepción ciudadana es todavía la sumisión del Consejo de la Magistratura al poder político, tal como se lee “...Los dos parlamentarios tuvieron una muy criticada labor. En el jurado, López Chávez fue acusado de “trabajar” con una rosca de abogados de ciudad del Este; incluso se fue a “atropellar” las fiscalías de la zona e incautar las carpetas fiscales, según se había denunciado. Mussi por su lado, como titular del Consejo, nunca remitió al Senado la terna de candidatos para el Tribunal Superior de Justicia. Utilizó como excusa una acción judicial que se había presentado, y en la que nunca se dictó ninguna medida judicial de urgencia, prohibiendo la remisión de la terna a la Cámara. *Es menester que la Corte deje de ser manipulada por los políticos, sin importar a qué sector sean. Hasta ahora, los miembros de la máxima instancia judicial solo evidenciaron una total sumisión a los parlamentarios...*”. (Semana Judicial publicado por ABC COLOR, de fecha Lunes 19 de julio del 2010, pág. 16).

<sup>63</sup> En ese sentido, la sociedad civil sigue teniendo la percepción de la alta politización de la justicia. En ese sentido se tiene el siguiente artículo periodístico titulado: Una “justicia independiente” a cargo de políticos, publicado en el seminario Judicial de Abc color, de fecha Lunes 26 de julio del 2010, pág. 16, que en sus partes principales dice: “...No hay un solo político que aspire al poder que no pronuncie la frase “se precisa una justicia independiente”. A su modo lo dijeron en su momento Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo. Sin embargo, lo de la “justicia independiente” se convierte en una utopía a partir del momento en que los partidos políticos se consideran dueños del sistema judicial. Desde el famoso pacto de gobernabilidad que se inició con el entonces presidente Juan Carlos

Por ello, un constitucionalista dice: *“Una de las preocupaciones fundamentales, que motivó el pedido de reforma total de la Constitución de 1967 fue, sin lugar a dudas, el interés de establecer en la nueva Constitución los principios que asegurasen la independencia institucional y funcional del Poder Judicial.*

*Considero que los constituyentes cumplieron con esa exigencia, tan postergada, del pueblo paraguayo mediante distintos artículos establecidos en la Constitución vigente”.*<sup>64</sup>

La Asamblea Nacional en 1991, declaró la necesidad de la reforma total de la Constitución de 1967, y de la enmienda del 25 de marzo de 1977.

La primera virtud que revela esta Constitución de 1992, es la de haber eliminado todos los mecanismos autocráticos creados por la Carta Política de 1940, repetidos en la Constitución de 1967.

Por otra parte, la Constitución vigente consagró principios básicos, preteridos en la Constitución anterior al establecer el *“Estado Social de Derecho”*; las garantías constitucionales en el proceso penal, que permitieron sustituir la odiosa situación que admitía que la iniciación del proceso fuera ya la condenada, por la que la tesis garantista de la *“inocencia presunta”* y del *“debido proceso”*, afianzó la garantía de la libertad de expresión, de prensa y al derecho a la información irrestricta como réplica a la época anterior, signada por la censura y la inicua clausura de periódicos tales como ABC COLOR y el SEMANARIO DEL PUEBLO, publicación oficial del partido revolucionario febrerista; la descentralización, que sustituyó la concentración de Poder en el Ejecutivo, a través de modificaciones en el plano institucional y formal. Las reformas en el Poder Legislativo que pueden resumirse en reivindicaciones de

---

Wasmosy y el opositor Domingo Laino, hasta ahora, no cambió nada. Hasta se podría decir que se agudizó, por no decir empeoró, el sistema de ingreso de administración de justicia. Lo comparten aquellos que pregonan el statu quo y los que “hablan de cambio”. Este el momento en que nuestro país se deben elegir dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, un miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral, un fiscal general del Estado y un contralor general de la República. *Una oportunidad para colocar a los mejores en el cargo y para ayudar a avanzar a la administración de justicia, a través de puestos importantes y claves.* Sin embargo, ya se habla de una repartija de cupos a nivel de partidos políticos y de gobierno. Como resultado está el poco entusiasmo que muestran los abogados para concursar por estos cargos. Es que la realidad muestra que para la mayoría, todo será una pérdida de tiempo...”. (sic)

<sup>64</sup> CAMPOS CERVERA, Rodrigo. “Reestructuración del Poder Judicial un Imperativo aun no Satisfecho”.

preceptos establecidos en la Constitución primigenia de 1870, que fueron conculcados en la Carta Política del 40 y en la Constitución Nacional de 1967, referidos a la autonomía funcional del Poder Legislativo; al restablecimiento del Juicio Político; a la citación e interpelación de funcionarios; el dictamien- to del estado de excepción, así mismo las innovaciones tales como la reunión en congreso; la creación de Comisiones de investigación, cuyo manejo ordenado, objetivo y prudente son de valiosa ayuda para el control de los asuntos de interés público y de la conducta de los miembros del Congreso.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> “Tanta conciencia hay sobre el problema que incluso los políticos, que son algunos de los beneficiarios de tanta podredumbre, están ya preocupados y presentando proyectos de enmienda a nuestra Constitución para modificar el Consejo de la Magistratura que, en efecto, ha sido uno de los principales instrumentos de la actual degradación del sistema judicial. Dice el Artículo 262 de nuestra Ley Fundamental que “el Consejo de la Magistratura está compuesto por: un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares”. El Artículo 263 de nuestra Carta Magna dispone que “los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los siguientes requisitos: Ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separado o alternativamente”. A mi modo de ver el problema de la nominación de los pésimos magistrados que ahora deshonran al sistema judicial paraguayo tiene que ver con la promoción de personas en base a recomendaciones y a pactos particulares entre los políticos, pero no solamente entre ellos. Los magistrados se comportan igual y el caso que afecta a la nuera del senador Saguier lo demuestra claramente. A la magistratura paraguaya no entran los mejores, entran los que tienen recomendaciones más eficaces y los resultados, horribles, están a la vista y son evidentes por sí mismos. El proceso de nominación de jueces, en todo el mundo democrático, como se han encargado de repetir hasta el hartazgo los políticos para justificar sus sucias componendas, es político. Y no puede ser sino político, porque debe ser un proceso democrático. Pero debe ser un proceso político en el que los conflictos de interés deberían ser reducidos al mínimo posible o eliminados. La Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, ya participa en el proceso de selección de jueces como la instancia decisiva (Art. 264, Inc. 2). Su presencia en el Consejo no solamente es redundante y peligrosa (los ministros de la Corte Suprema quedan envueltos en las sórdidas transacciones de los políticos), sino que genera un conflicto de interés cuando el Consejo nombra a los integrantes de ella misma (Art. 264, Inc. 1). Por tanto, tras veinte años de experiencia negativa, la Corte debería dejar de tener representación en el Consejo. Los abogados son, por definición, litigantes ante los jueces. Un juez que le debe el cargo al abogado que influye en el gremio representado en el Consejo difícilmente podría ser imparcial en cualquier caso en que dicho abogado participe. Es un claro conflicto de intereses que perjudica a todos los abogados que no influyen en el gremio y, lo más importante, que perjudica irremediamente al principio de imparcialidad. Consecuentemente, después de veinte años de malos resultados, el gremio de los abogados no debería seguir teniendo representación en el Consejo. Las universidades, por otra parte, son las que han dado títulos a las nulidades que hoy ostentan el certificado de abogados, y aún de doctores de la ley, y que deshonran al sistema judicial no solamente por los casos de corrupción que salen a luz diariamente, sino por la ignorancia supina que suelen demostrar no sólo en sus sentencias, sino incluso cuando hablan. El pueblo paraguayo no tiene por qué confiar en tales universidades la

Otras muchas referidas al proceso de formación y sanción de las leyes, a la independencia del Poder Judicial, liberado del sometimiento anterior al Poder Ejecutivo, mediante el sistema de elección, la inamovilidad de su miembros y la autarquía presupuestaria del órgano–institución, preceptos que, lamentablemente, pueden desconocerse y se desconocen a través de un proceso de desconstitucionalización.

Igualmente ponemos de relieve otras importantes innovaciones como la Contraloría General de la República; la Defensoría del Pueblo; defensa de los intereses difusos; la responsabilidad del funcionario público; la incorporación de modelos de la democracia semi directa; la iniciativa popular y el referéndum; la institucionalización de las Fuerzas Armadas con carácter nacional y la prohibición a sus integrantes de afiliarse a partidos políticos o realizar actividades partidarias.<sup>66</sup>

---

nominación de los jueces. Por sus frutos los conoceréis decía Jesús de Nazareth (Mateo, 7:16) y el de las facultades de Derecho está casi todo podrido. Luego, con veinte años continuos de fiasco, las universidades carecen de cualquier justificación para tener representación en el Consejo. Los frutos de los políticos no son mejores, pero en las democracias deben respetarse algunos principios para que ellas sigan siendo democracias. Uno de ellos es que, en las democracias, la justicia emana del pueblo (Artículo 3 de nuestra Constitución). Esto significa no solamente que se debe juzgar en nombre del pueblo, sino que el pueblo es el que debe decidir, directamente o través de sus representantes, quiénes juzgan. Señalo esto porque, desde el punto de vista de la aplicación del principio de justicia popular, no solamente es correcta sino que es necesaria la participación de los delegados de las cámaras del Congreso en el Consejo de la Magistratura, pues ellas invisten claramente la representación del pueblo. La ventaja decisiva está en que nosotros, el pueblo, podemos castigar a los miembros del Congreso y, en cambio, no podemos castigar a los ministros de la Corte, al gremio de los abogados ni a las universidades. Nosotros, el pueblo, controlamos al Congreso, pero no a la Corte, ni al gremio de los abogados, ni a las universidades. Hay una subrepresentación del pueblo en el actual Consejo, debería haber más senadores y diputados en lugar de representantes corporativos del gremio de los abogados (actualmente dos representantes directos del gremio, más dos profesores universitarios, para no mencionar que todos los miembros del Consejo deben, innecesariamente, sin motivo alguno, ser abogados –Art. 263-). Los abogados miembros del Congreso tampoco deberían ser miembros del Consejo (lo cual requiere una enmienda del Artículo 263 de nuestra Constitución) porque para ellos se aplica plenamente también el conflicto de interés que existe para el gremio de los abogados, más todavía si se considera que los abogados miembros del Congreso litigan (como Óscar Tuma y Fernando Silva Facetti). Sin la presencia de representantes del pueblo, como pretende el diputado Cándido Aguilera, el Consejo de la Magistratura sería una especie de Cámara de los Fascios y las Corporaciones de Benito Mussolini. Para los políticos que no lo saben, la Cámara de Fascios y Corporaciones era el poder legislativo italiano durante la dictadura fascista y estaba integrada por representantes de gremios y universidades y no por representantes del pueblo. Es el pueblo el que debe tener la palabra en la nominación de los jueces y no las corporaciones. Y en esa dirección debería encaminarse la reforma del Consejo de la Magistratura...” (opinión del periodista Enrique Vargas Peña, publicada en el diario La Nación, de fecha 22 de mayo del 2011)

<sup>66</sup> “Mediante una Convención Nacional Constituyente se adoptó la Constitución de 1992...que parte de instituir el Estado Social de Derecho, introdujo mayormente cambios en la parte orgánica, redefiniendo las atribuciones de los poderes clásicos e instituyendo nuevos órganos extra-poderes”. (SEALL-SASIAN, Jorge. “Transición Paraguaya: Diseño Constitucional y Falencias”).

Una de las instituciones más importantes fue la aparición del CONSEJO DE LA MAGISTRATURA; un constitucionalista paraguayo, le atribuyó la paternidad de este organismo al Dr. OSCAR PACIELLO, una de las figuras descolantes de la Convención Nacional Constituyente de 1991.<sup>67</sup>

A pesar de que el nacimiento de esta institución se dio efectivamente en la Constitución de 1992, la facultad de asignación de un juez<sup>68</sup>, que era exclusiva del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967, comenzó a establecerse de una manera diferente, si bien en la jurisdicción electoral, sin embargo ya significaba un embrión del nacimiento de sistemas diferentes de selección y designación de Magistrados.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Cano Radil, Bernardino, dijo al respecto: “....*El Consejo de la Magistratura fue una idea que trajo en la Constituyente de 1992 el Dr. Oscar Paciello y que desde sus inicios tuvo resistencia en los constituyentes, para finalmente imponerse por la fuerte personalidad y talento de su principal propugnador*”.

<sup>68</sup> “Un claro ejemplo de este fenómeno de corrupción de la función política del funcionario paraguayo es, precisamente, el Consejo de la Magistratura, organismo creado para corregir la partidización de la justicia, pero que produjo el efecto exactamente contrario al deseado, porque envileció aun más el proceso de elección de magistrados, jueces y fiscales de lo que ya estaba antes, con el agregado de convertirse en otra pesada carga burocrática para el erario.

Ante lo expuesto, la ciudadanía no puede sentirse contenta de que un circunstancial acuerdo entre diputados liberales y oviedistas logre finalmente destrabar el cerrojo puesto por los colorados en el Consejo de la Magistratura y, de este modo, regularizar la situación de los cargos vacantes o de término vencido. El problema es que no cabe esperar que en el futuro ese organismo quede definitivamente expurgado de oportunistas y maniobreros y pase a cumplir decentemente con su misión constitucional.

La ciudadanía espera que los políticos y legisladores dejen de considerar los cargos públicos como moneda de cambio de sus deleznales apetencias...” (Editorial de ABC COLOR, 3 de diciembre del 2010)

<sup>69</sup> “El dictado de la Ley 1/90, del 2 de marzo de dicho año, que establecía el nuevo “Código Electoral”. Esta Ley, al tiempo de representar un enorme avance en las materias relativas a la cuestión propiamente electoral, así como en lo concerniente a los partidos, movimientos políticos y alianzas, contenía también las primeras normas apuntadas a la selección de magistrados, en este caso, los pertenecientes a una –aun cuando incipiente– jurisdicción electoral, también creada por ella. De este proceso de selección tomaban parte, integrando una comisión especial, representantes del montado en Paraguay para la selección de jueces, con base en los méritos y aptitudes”. (BECKER, GUSTAVO).



## ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

### - COMPOSICIÓN.<sup>70</sup>

Para poder realizar esta parte del trabajo, acudiremos como fuente primaria a la Constitución Nacional, de cuyo contenido surgen las directrices principales de la forma de composición y del funcionamiento de esta institución, que por supuesto fueron luego reglamentados por diferentes disposiciones legales que se han promulgado al respecto. Además de ello, la doctrina, tanto extranjera como la local se ha encargado de estudiar, tanto la forma de composición<sup>71</sup> y funciones que se han adoptado en las diversas leyes, y sus respectivas falencias.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Ahora bien, ¿para qué se ha establecido esta institución?. Pues para seleccionar una *terna* para integrar la Corte Suprema de Justicia, y los Tribunales inferiores y la terna para Agentes Fiscales, la designación corresponde a organismos diferentes, estando los primeros (miembros de la Corte Suprema de Justicia), en manos del Poder Legislativo (Cámara de Senadores), y los segundos (Corte Suprema de Justicia). Entonces la función del CONSEJO DE LA MAGISTRATURA se reduce casi a nada, pues en el proceso y designación de los magistrados, sólo actúa en la primera parte y sin tener una implicancia significativa, pues sus propuestas no son vinculantes. Por ello, y como lo sostendremos más adelante, el Consejo de la Magistratura debe tener la función de designación o nombramiento de los magistrados, cuestión que ha sido tratado como saludable por un jurista paraguayo, y que lograría aumentar la independencia judicial, pues al no depender del Poder Legislativo para dicho nombramiento, pues se estará evitando las injerencias del mismo sobre el Poder Judicial, si bien ahí que anotar que el Consejo está integrado por miembros del Poder Legislativo, podríamos poner a más miembros del Poder Judicial como miembros del mismo, y así la institución más interesada en el tema, va a tener la mayoría en la institución seleccionadora y designadora, este último si prospera esta tesis, con lo cual se salva la injerencia gravitante que tiene el Poder Legislativo sobre el Poder Judicial. Hay que anotar que con el Juicio Político, el Legislativo ya tiene un poder gravitante sobre el Poder Judicial, ya que el mismo alcanza a su más altos funcionarios y sobre esto le estamos dando la capacidad de designación, pues el poder del mismo aumenta. (Opinión de Tellechea Solís)

<sup>71</sup> Para el doctor Antonio Tellechea Solís, la composición de la Magistratura, debería ser la siguiente: “El Consejo de la Magistratura a nuestro criterio, debería estar integrado por un representante del Poder Ejecutivo, un representante del Senado, dos representantes del Poder Judicial, un representante del Colegio de Abogados, el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica. El representante del Colegio de Abogados, debe reunir los requisitos de un mínimo de 20 años de actividad profesional reconocida y contar con el abono de su solvencia moral y profesional en el foro nacional. El Consejo de la Magistratura debe estar presidido por uno de los representantes del Poder Judicial...”. (La Ley Paraguaya, Reflexiones sobre la organización y funcionamiento de un Poder Judicial idóneo, independiente y operativo)

<sup>72</sup> “...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

El primer punto a ser tratado es el de la composición del Consejo de la Magistratura, el cual ya dijimos se establece como órgano de composición mixta, debido a que sus integrantes pertenecen a los tres poderes del Estado y además de personas pertenecientes a otras entidades, e incluso del gremio de abogados.<sup>73</sup>

Para este primer punto, acudimos al artículo 262, de la Constitución Nacional, que habla “DE LA COMPOSICIÓN”, que dice:

El Consejo de la Magistratura está compuesto por:

1.- Un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta.

---

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...”. (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.)

<sup>73</sup> En ese sentido, *Federico Callizo Nicora*, ensaya una suerte de integración del Consejo de la Magistratura, “...para lograr el equilibrio de fuerzas dentro del Consejo de la Magistratura. Sería de la siguiente forma: a) Con un Ministro de la Corte Suprema de Justicia. Se debería hacer exclusión del Presidente de la Corte atendiendo a la responsabilidad que debe asumir como cabeza de uno de los Poderes del Estado. b) Con un representante del Ministerio Público Fiscal. El Consejo de la Magistratura debe también tener facultades para realizar la selección y postulación de los Magistrados del Ministerio Público. Es por ello que debe incluirse entre los miembros del Consejo a un representante de los fiscales, toda vez que el Ministerio Público como ocurre con nuestra Constitución sea un órgano independiente del Poder Ejecutivo. c) Con dos miembros de Tribunales de Apelación elegidos directamente por toda la magistratura judicial de la República en elecciones organizadas y controladas por la Corte Suprema de Justicia. Podría preverse también que los jueces de la Cámara integren el Consejo como integrantes de la Asociación de Magistrados, no obstante puede ocurrir que tales organizaciones gremiales no existan, o que por motivos intestinos no se encuentren en condiciones institucionales de asumir la responsabilidad de promover y concretar una elección de tanta importancia. Por ello es preferible la adopción de la primera modalidad d) Con dos miembros de la legislatura, un Senador y un Diputado elegidos de entre los miembros de sus respectivas Cámaras. Los legisladores deben ser abogados en ejercicio, o profesores de disciplinas jurídicas en la Universidad. e) Con dos abogados en representación del foro de profesionales del Derecho, con más de 10 años de ejercicio profesional y ser elegidos por los abogados matriculados en elecciones directas organizadas y controladas por la Corte Suprema de Justicia. la presencia de estos profesionales en el Consejo de la Magistratura constituye un requisito prácticamente inexcusable en la integración del mismo por cuanto que es el abogado en ejercicio el que tiene la vivencia y la experiencia suficientes para calibrar objetivamente la deficiencias del funcionamiento del Poder Judicial y las cualidades o valores que deben reunir los postulantes a los diferentes cargos judiciales y fiscales. f) Por último el Consejo de la Magistratura debe estar integrado también con representantes (profesores) de los Decanos de las Facultades de Derecho más antiguas que existen en el país, modalidad recomendable y que ha sido adoptada en diversas legislaciones constitucionales”. (Comentario a la Constitución. Tomo II, pág. 508 y ss).



2.- Un representante del Poder Ejecutivo.<sup>74</sup>

3.- Un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva.<sup>75</sup>

4.- Dos Abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa.

5.- Un Profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y;

6.- Un Profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades Privadas, elegido por sus pares.

La ley reglamentará los sistemas de elección pertinentes”.

Al respecto de la composición, no existen muchas cosas que agregar, al menos en cuanto a las personas que lo componen, ya que las mismas aparecen nítidamente en el artículo constitucional citado, de esta manera se establece un órgano de composición mixta o pluralista. Ahora bien, en la última parte del

---

<sup>74</sup> Es importante aclarar que en la legislación comparada la presencia del Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura puede darse a través del Presidente de la República, tal como ocurre en las Constituciones de Francia de 1958 (art. 65) e Italia (art. 104), que le otorgan, ambas, la presidencia de dicho cuerpo; o bien a través de un funcionario designado por el mismo, por ejemplo un representante del Ministerio de Justicia. Lo primero no parecer ser la modalidad más usual, y menos en las organizaciones políticas latinoamericanas. En cuanto a lo segundo, la doctrina ha cuestionado algunas vez la existencia de dicho Ministerio, por lo demás, si el Consejo de la Magistratura tiene como función la selección, y a veces, la designación de los jueces, y la Corte Suprema de Justicia tiene el gobierno, la administración y la superintendencia sobre todos los órganos judiciales y oficinas dependientes, no se comprende cuán sería la función específica que cumpliría un Ministerio de Justicia en relación al engranaje judicial. En ese sentido, Federico Callizo Nicora, menciona que “...la presencia política del Poder Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura no sería necesaria si el Presidente de la República tuviera participación directa en el proceso de selección y designación de jueces, en cuyo caso dicha participación debería ser limitada 1) a la designación de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, los demás magistrados deben ser seleccionados por el Consejo de la Magistratura y designados por la Corte Suprema de Justicia, 2) por la actuación previa del Consejo de la Magistratura que debe seleccionar a los candidatos para la integración de la Corte y proponerlos en terna vinculante al Ejecutivo; 3) por la función de control de parte del Senado que deberá aprobar o no la nominación efectuada por el Ejecutivo. De este modo se podría resolver a la engorrosa redacción del inc. 1 del Art. 264, al referirse a la inadecuada expresión con “acuerdo” del Poder Ejecutivo, para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. A nuestro criterio el “acuerdo” lo debería prestar el cuerpo deliberante que es la Cámara de Senadores al candidato que de la terna propuesta por el Consejo de la Magistratura designe el Presidente de la República...” (obra citada, pág. 510)

<sup>75</sup> El jurista francés Dominique Rousseau, considera que el Consejo no debe estar integrado por diputados ni senadores. Al respecto expresa: “...precisamente haciendo una revisión de la Constitución, que va a romper el cordón umbilical del poder político y el judicial. Se debe crear un nuevo Consejo de la Magistratura, sin intervención del presidente de la República, sin diputados, sin senadores; totalmente separado del poder político...” (Semanario Judicial de Abc color, pág. 8 y 9)

articulado constitucional se puede leer que los sistemas de elección quedarán sujetos a la reglamentación posterior, en efecto, este artículo constitucional fue reglamentado –en realidad fue reglamentada toda la institución a través de la Ley 296/94, que Organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, la Ley reglamentaria establece la forma de elección de los miembros del Poder Judicial.

Una de las primeras menciones que hace la Ley 294/96, es el cuanto a los miembros de los tres poderes del Estado – en el caso del Poder Judicial, esta facultad queda circunscripta a la Corte Suprema de Justicia–, que van a formar parte del Consejo, para los cuales establece la forma y los plazos de designación.<sup>76</sup>

En segundo lugar, la citada ley se ocupa de los Decanos de las diferentes facultades habilitadas para tener representantes ante el Consejo, como en el caso de los miembros de los poderes del Estado, también para estos, se establece la forma y el plazo, pero no de designación, sino de elección, para lo cual se hará el procedimiento establecido en la Ley del siguiente modo:

“De la convocatoria. Los Decanos de las Facultades de Derecho habilitadas por la Constitución convocarán a elección del representante titular y del suplente que les corresponda, dentro del plazo de 10 (diez) días de la vigencia de esta Ley.

La Convocatoria deberá establecer:

La fecha de las elecciones, dentro de un plazo no menor de 15 (quince) días, ni mayor de 30 (treinta) días. Los cargos a llenar. El lugar de votación, y, la fecha y el horario para sufragar.

Dicha convocatoria se publicará por 3 (tres) días consecutivos en dos diarios de circulación nacional”.<sup>77</sup>

Por último tenemos el caso de los Abogados del gremio, que representarán a sus pares ante este organismo, como en el caso anterior, se establecen los plazos y la forma de elección de los futuros representantes.

---

<sup>76</sup> “De las Designaciones y de los Plazos. Las Cámaras del Congreso, el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia designarán al miembro titular y al suplente respectivo dentro del plazo de 30 (treinta) días de la vigencia de la Ley. Igual plazo se aplicará cuando concluya el mandato de cualquiera de sus miembros. Las designaciones, salvo la del Poder Ejecutivo, se harán por mayoría simple de votos de sus miembros”.

<sup>77</sup> Art. 14 de la Ley 296/94

“De la convocatoria y plazo de las elecciones. La elección de los Abogados matriculados; 2 (dos) titulares y 2 (dos) suplentes, se realizará en comicios que serán convocados por la Corte Suprema de Justicia, dentro del plazo de 20 (veinte) días, a partir de la publicación de esta Ley o de producida la vacancia.

La convocatoria se publicará en dos diarios de gran circulación nacional por 5 (cinco) días consecutivos y deberá contener cuanto menos:

Los cargos a llenar;

La fecha de los comicios que no deberá ser fijada en plazo superior a los 90 (noventa) días de la vigencia de esta Ley, o de producida la vacancia en su caso,

El horario y el lugar de la votación

Las circunscripciones electorales habilitadas; y

Los plazos para la formulación de tachas y reclamos y la presentación de las listas de los candidatos.

El procedimiento para los comicios se regirá por las disposiciones de esta Ley, por los reglamentos que dicte la Corte Suprema de Justicia y supletoriamente por las disposiciones pertinentes del Código Electoral”.

Como se puede observar, la ley prevé la forma en que se van a llenar las vacancias definitivas o bien el término del mandato de uno de los miembros del Consejo, para lo cual se remitirá al ente o estamento correspondiente para que este proceda a la designación o a la elección, según sea el caso que corresponda.

De los tres órganos y estamentos que designan a sus miembros, dos lo eligen mediante el voto de sus miembros, estos son: las Cámaras del Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Esta votación es por mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los miembros presentes.

El Poder Ejecutivo, sin embargo, tiene otra forma de designación de su representante, esto es así porque el Poder Ejecutivo es unipersonal, es decir, sólo en el Presidente de la República recae la función ejecutiva, pero el mismo no está solo, pues están la figura del Vicepresidente y también los ministros que forman parte, como el gabinete presidencial, éstos últimos responden ante el Presidente, quien tiene la facultad tanto de nombrarlos como de removerlos.

La Constitución actual de la República del Paraguay, en la Parte II, que se refiere al ordenamiento político de la República, y específicamente en el Capítulo II: “Del Poder Ejecutivo”, en tres secciones y bajo los artículos 226 al 246, establece todo lo concerniente al Poder Ejecutivo. De estos artículos, sólo nos ocuparemos de unos pocos que son concernientes a la presente investigación.

“Art. 226. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República”. Al decir de Lezcano Claude *“El ejercicio del Poder Ejecutivo, si bien está ejercido en exclusividad por el Presidente de la República, sus actos deben estar refrendados por uno de los ministros que integran su gabinete, pero esto no significa que el Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, sino que sigue siendo unipersonal, y por más que hayan más personas que integran este poder además del Presidente, el ejecutivo es siempre unipersonal, por lo tanto desempeñado por un solo persona. El Presidente de la República nombra por sí mismo a sus ministros y de la misma forma puede removerlos. Estos son simple colaboradores de aquel y, por tanto, responsables ante él, y no ante el Congreso...”*.

Por esta razón es que el Poder Ejecutivo no designa a su representante ante el Consejo a través de una votación, a contrario sensu de los miembros de las Cámaras del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, que sí lo hacen.

Para los demás entes o instituciones que pueden tener un representante ante el Consejo, se establece un sistema de votación, cuya forma de realización ya está prevista en la propia Ley 296/94. En efecto, para los abogados de la matrícula se establece un sistema de votación en el cual, sus pares deben votar para poder elegir dos representantes titulares, y dos suplentes ante el Consejo, la forma de realización de las votaciones se rige por las disposiciones de esta misma Ley, por reglamentos de la Corte Suprema o, en última instancia por lo establecido en el Código Electoral.

Por otro lado, los Decanos de Facultades de Derecho, legalmente habilitados por la Constitución (es decir, los de la Facultad de Derechos UNA, y los de las Facultades de Derechos de Universidades Privadas, pero con más de veinte años de funcionamiento), podrán elegir a un representante titular y uno suplente.

La composición, como bien ya lo dijimos, es pluralista, ya que los miembros de esta institución son de diversos órganos o estamentos que así, tienen a sus representantes ante este órgano.

- **ESTUDIO DE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE DEL AÑO 1992.**

Los constituyentes presentaron varias propuestas para la composición<sup>78</sup> del Consejo de la Magistratura, en este sentido, se transcribe a continuación las Actas de sesiones de la plenaria Nº 37 de fecha 2 de junio del año 1992 y Nº 43 de fecha 17 de junio de 1992, para su mejor ilustración, y para que se conozcan a cabalidad todas las propuestas que fueron presentadas.

“...Pasamos al Artículo 254, sobre el cual hay varios proyectos.

**CIUDADANO SECRETARIO:** Artículo 254. Sección III. Del Consejo de la Magistratura.

Título del artículo: De la Composición.

El Consejo de la Magistratura está integrado por:

- a) dos miembros de la Corte Suprema de Justicia, designados por ésta;
- b) el Fiscal General del Estado;
- c) dos representantes del Poder Ejecutivo;
- d) un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;
- e) dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa;
- f) un Magistrado de los Tribunales inferiores y Juzgados de Primera Instancia, electo por sus pares en votación directa;

---

<sup>78</sup> En ese sentido, el convencional JOSE NICOLAS MORINIGO, expresó su preocupación, en el sentido de que: “...Creo que en esta composición hay que plantear dos cuestiones que son fundamentales: cómo se establece un equilibrio entre los distintos Poderes y la participación de la sociedad civil; y cómo evitar la posibilidad de que existan algunos representantes de algún Poder que puedan tener una situación de privilegio con respecto a los demás. Referente a este segundo punto, creo que la inclusión del Fiscal que puede ser reelecto, no solamente por consiguiente puede quedar diez años o más en sus funciones; estaría conformando un rol preponderante dentro del Consejo de la Magistratura, que en el marco de la cultura paraguaya, en cuanto alguien se mantenga en un cargo por más de cinco, y pueda alcanzar diez, o quince años, constituye un peligro serio de que a la larga pueda tener un control sobre todo el instituto que se está creando...”.

g) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales, elegido por sus pares, y,

h) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas, con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares.

La ley reglamentará los sistemas de elección respectivos.

**CIUDADANA SECRETARIA:** Propuesta N° 2, Miguel Ángel Rodas, Atilio Florentín. De la Composición: El Consejo de la Magistratura está integrado por:

a) un miembro de la Corte Suprema de Justicia y designado por ésta;

b) el Fiscal General del Estado;

c) un representante del Poder Ejecutivo;

d) un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;

e) dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa;

f) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales, elegido por sus pares;

g) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas, con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares.

La ley reglamentará los sistemas de elección respectivos.

Propuesta N° 3, Marciano Torales. De la Composición: El Consejo de la Magistratura está integrado por:

a) un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta;

b) un representantes del Poder Ejecutivo;

c) un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva;

d) un abogado de la matrícula nombrado por sus pares en elección directa;

e) un magistrado de los Tribunales inferiores y Juzgados de Primera Instancia, electo por sus pares en votación directa;

f) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales elegidos por sus pares, y,

g) un profesor de las Facultades de Derecho de la Universidades Privadas, con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares.

La ley reglamentará los sistemas de elección respectivos.

Propuesta N° 4, Julio Pérez Peña. El Consejo de la Magistratura está integrado por:

- a) dos miembros de la Corte Suprema de Justicia designados por ésta;
- b) el Fiscal General del Estado;
- c) dos representantes del Poder Ejecutivo;
- d) un Senador y un Diputado, ambos nominados por sus Cámaras respectivas;
- e) dos abogados de la matrícula, designados por el Colegio de Abogados del Paraguay;
- f) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales, elegidos por sus pares;
- g) un profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas, con no menos de veinte años de funcionamiento, elegido por sus pares.

Propuesta N° 5, Isidro Melgarejo Pereira. Todo igual al Proyecto Base, salvo inciso e) un abogado de la matrícula nombrado por sus pares en elección directa, e inciso e) también, un abogado de la matrícula designado por el Colegio de Abogados.

Propuesta N° 6, Federico Callizo, Miguel Abdón Saguier, Melgarejo Pereira. Sustituir el inciso a) un miembro de la Corte Suprema de Justicia designado por ésta, e inciso c) un representante del Poder Ejecutivo.

La propuesta N° 7 fue retirada.

La Propuesta N° 8, Víctor Núñez. El Consejo de la Magistratura está integrado por:

- a) Dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia designados por ésta.

Los incisos b), c), d), igual al Proyecto Base.

e) dos abogados de la matrícula designados por el Colegio profesional o entidad gremial con carácter nacional, con no menos de 20 años de funcionamiento.

Los incisos f), g) y h), igual al Proyecto Base. "La ley reglamentará los respectivos sistemas de elección y sustitución de los casos de sobrevenir incompatibilidad, y ausencia de sus miembros".

**Propuesta N° 9**, Domingo Delvalle-Rodolfo Gill Duarte: "El Consejo de la Magistratura está integrado por:

- a) Dos miembros de la Corte Suprema de justicia, designados por ésta.
- b) Un representante del poder Ejecutivo.
- c) Un Senador y un Diputado Nacional, ambos designados por sus respectivas Cámaras.
- d) Un Abogado de la matrícula, nombrado por sus pares en elección directa.
- e) Un Profesor del Derecho, de la Universidad Nacional de Asunción, elegido por sus pares.

La ley reglamentará los sistemas de elección respectiva".

Fin de las Propuestas...".

- **EXPOSICIONES DE LOS CONVENCIONALES CONSTITUYENTES.**

El Presidente de la Comisión redactora, Prof. Dr. Oscar Paciello, al exponer sobre la importancia de la creación de dicho instituto, expresó en la plenaria de fecha 02 de junio del año 1992, entre otras cosas que: "...Esta es una institución que han acogido numerosas constituciones del mundo, desde que en casi todos los países el principal problema, vinculado estrechamente al de la independencia del Poder Judicial, radica en la adecuada selección del personal de la Magistratura. Quiero recordar, ciudadano presidente que, cuando en 1986, nosotros hacíamos el Primer Seminario del Colegio de Abogados del Paraguay, en relación con el problema de la independencia del Poder Judicial, un magistrado que lo fue durante mucho tiempo, con una larga experiencia, y que fue muy respetado en su época, el Dr. José María Bonnín, hacía radicar esencialmente la independencia del Poder judicial en la independencia de los ciudadanos Componentes de esa Magistratura.

No siempre ocurre así, no siempre, desde luego, se tiene presente que la Justicia, como el espejo, basta una piedra para que quede totalmente mellada.

Entonces, ciudadano Presidente, de entre estos medios, esta institución que surgió primigeniamente en Italia, luego de la guerra mundial, justamente para ver la



manera de expurgar los cuadros de la Administración de Justicia, de aquellos resabios de autoritarismo fascista. Posteriormente se expandió a otros países, con diverso grado de acierto o de resultado.

Aquí, en la propuesta de la Comisión Redactora, se debe tener presente algunos aspectos cardinales, ¿cuáles son? Primero, se instituye el órgano, con su más alta jerarquía; pero se dice muy claramente que "los integrantes del Consejo de la Magistratura deberán reunir las mismas condiciones y requisitos que los Miembros de la Corte Suprema de Justicia".

De manera tal que no van a integrar este Consejo, personas improvisadas, ni personas que pudieran resultar seleccionadas al azar, de presiones y pujos electoralistas; sino que todo lo contrario, ciudadano Presidente; se busca que, a este Consejo accedan aquellas personas que, por su calificación personal, exhiban los más altos merecimientos ciudadanos, puesto que del acierto a la composición de este Consejo, cabe suponer que se seguirá también, el acierto en sus decisiones.

Desde otro punto de vista, en otras disposiciones del Proyecto, estamos defiriendo la organización de este Consejo a la ley. Desde que en el Proyecto Constitucional nosotros no estamos diciendo nada, en relación a si este va a ser un órgano permanente, cuál será su permanencia, si este órgano va a tener algún tipo de remuneración, y cuál será ella. Son aspectos extremadamente concretos, que estamos defiriendo a la prudencia del legislador.

Se supone, desde luego, que un miembro de la Corte no puede ir a cobrar dos salarios; un representante, ya sea el Ministro de Justicia, o algún representante del poder Ejecutivo, tampoco va a poder cobrar dos salarios. De manera que son muy menguados, de acuerdo a la sistemática general del proyecto, aquellos cargos que acaso pudieran demandar alguna suerte de retribución en concepto de dieta, pero son los menos, ciudadano Presidente.

Quiero enfatizar muy concretamente este asunto; estamos estableciendo un mecanismo de selección eminentemente democrático. Esta es otra cuestión que quiero resaltar a la consideración de esta sala, para quiénes no están informados porque no participan de la vida tribunalicia.

Actualmente, la selección la realiza el Poder Ejecutivo, y un acuerdo de la Corte Suprema, también nombrada por el Poder Ejecutivo, hace que puedan acceder a la Magistratura, personas que no siempre están calificadas. Hay honrosas excepciones, tenemos excelentes Magistrados en algunas Instancias; pero esa no es la regla ni la generalidad.

Por eso, nosotros queremos librar al juicio imparcial de un organismo neutro, compuesto de distintos factores, componentes de las fuerzas políticas y sociales del país, la selección de aquellas personas que van a tener a su cargo la más augusta de las misiones; administrar justicia.

Por todo ello, nosotros creemos que, con este mecanismo, con este elemento, este consejo que estamos creando, se asegura en gran medida la imparcialidad en la función de administrar justicia.

Ahora, ciudadano presidente, he advertido que, en las numerosas propuestas de artículos sustitutivos; y reservándome para posteriormente opinar sobre algunas de ellas; no hay oposición al Consejo en sí mismo, sino en relación a su composición.

De manera tal que, en su momento, luego de escuchadas las opiniones de los diferentes proyectistas, bien valdría la pena, ciudadano presidente, que votáramos este artículo inciso por inciso; entonces se optaría por el número y por la inclusión u exclusión de la propuesta de alguna persona. Nada más, ciudadano Presidente, y muchas gracias...”<sup>79</sup>

- **EXCLUSIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO.**<sup>80</sup>

Con relación a la exclusión del Fiscal General del Estado, como miembro del Consejo de la Magistratura, el convencional Marciano Torales, fundamento que: “... Ahora, la diferencia sustancial está en que excluyo al Fiscal General del

---

<sup>79</sup> Creímos importante transcribir toda la exposición del Prof. Dr. Oscar Paciello, por ser muy diáfana y por su importancia jurídica para los neófitos del derecho, que muchas veces, no tienen acceso a estas fuentes.

<sup>80</sup> Sostenemos que la exclusión del Fiscal General del Estado, por los argumentos esgrimidos, no fue prudente, ya que consideramos que por el sistema de equilibrio de poderes, podría haber contribuido a evitar la polarización.

Estado. Ocurre que, a los efectos de que esta institución, Del Consejo de la Magistratura, no se vuelva en un organismo, que realmente se vuelva, como en algunos países lo han señalado la Dictadura del Consejo de la Magistratura; se establece que la duración de cada miembro, o sea de los miembros, en el Proyecto Base dice "de tres años", mientras en el proyecto que yo he presentado igualmente, propongo de Proyecto que yo he presentado igualmente, propongo que sea de "cuatro años", la duración de cada uno de estos en sus funciones.

Pero, con el caso del Fiscal General del Estado se produciría una situación peculiar; dado que él tiene que ser el representante, y de acuerdo a lo que está proyectado en el Artículo 260, el Fiscal General del Estado podía durar cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelecto, no teniendo limite en la cantidad de posibilidades de ser reelecto.

Consecuentemente, sería un miembro nato permanente del Consejo de la Magistratura, no podía ser cambiado y no podía nombrar a otro. En consecuencia, estaría arbitrando permanentemente la designación de los Magistrados, y con la influencia de esto podría dejar, con relación a todos los magistrados.

Pienso que sería contraproducente entonces, incluir en el Consejo de la Magistratura al Fiscal General del Estado, dado que los Poderes Públicos ya estarían representados como sería un Miembro de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Poder Ejecutivo, un Senador y un Diputado, respectivamente.

No veo absolutamente la necesidad por la cual tendría que estar igualmente el Fiscal General del Estado, con el riesgo de que este podría ser prácticamente un miembro nato, por diez o quince años, y arbitrando permanentemente el nombramiento de los Magistrados....”<sup>81</sup>

- **EXCLUSIÓN DE MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE APELACIONES Y JUZGADOS.**

---

<sup>81</sup> Acta de sesión de la plenaria de la Convención N° 37 de fecha 2 de junio del año 1992.

Con relación a la exclusión de los miembros de Apelación y Juzgados, el convencional Julio Damián Pérez Peña<sup>82</sup>, expresó: “...En primer lugar, los preopinantes ya se han manifestado con relación a la presencia de los magistrados de los Tribunales inferiores, y Juzgados de Primera Instancia, la que ha sido consignada en la Comisión Redactora, en su inciso f), el cual nosotros estamos eliminando en nuestra presentación, habida cuenta de que se convertiría en juez y parte, como ya lo expresaran los anteriores oradores. Y también, fundamentalmente porque dentro del Consejo de la Magistratura, así como viene presentado por la Comisión Redactora, dos Miembros de la Corte Suprema de Justicia, mas el Fiscal General del Estado, y un Magistrado de los Tribunales inferiores, conformarían el 33% de la totalidad de los integrantes, situación ésta que crearía una suerte de defensa y, si se quiere, hasta una dificultad para la buena elección de los Magistrados, que es lo que estamos pretendiendo al darle esta categoría Constitucional, al Consejo de la Magistratura.

En ese sentido entonces, nosotros propusimos la eliminación de este inciso, en lo que se refiere a los Magistrados, Tribunales inferiores, y Juzgados de Primera Instancia, en los Tribunales donde con más dificultades e irregularidades se suele presentar la Administración de la Justicia...”.

**- EXCLUSIÓN DE DOS ABOGADOS DE LA MATRÍCULA, DESIGNADOS POR EL COLEGIO DE ABOGADOS DEL PARAGUAY.<sup>83</sup>**

---

<sup>82</sup> No compartimos los fundamentos expuestos, para excluir a un Magistrado de los Tribunales inferiores, porque representan diferentes intereses, aunque estén en el mismo Cuerpo. Un Juez de Primera Instancia no tiene la misma visión ni los mismos intereses, ni las mismas expectativas que un Ministro de la Corte. Y un Fiscal General del Estado, tampoco tiene las mismas expectativas, las mismas necesidades, ni las mismas visiones que un Magistrado Judicial, porque el Fiscal, lo que está haciendo constantemente es controlar la actividad de los Jueces dentro del proceso. ¿Qué hace el Fiscal?. Dictamina, y le señala al Juez. Señor Juez, usted está haciendo bien o está haciendo mal, de acuerdo a su interpretación de la ley. Por lo tanto, tiene visiones diferentes.

<sup>83</sup> El convencional por Concepción, el Abog. *Bernardo Villalba Cardozo*, sobre dicho tema, también expreso que: “...quiero agregar más sin ninguna intención de agraviar a los defensores del Colegio de Abogados del Paraguay. Estos, ciudadanos Convencionales, en realidad, no es un Colegio de Abogados del Paraguay; es más bien un Colegio de Abogados de Asunción y se le puso el nombre del Paraguay, así como se le puso nombre a la Cámara de Comercio del Paraguay, Sindicato de Periodistas del Paraguay, Árbitros de Paraguay, Jugadores de fútbol del Paraguay. El centralismo de la estructura mental del paraguayo ha hecho que cualquier organización que se forme en Asunción lleve el aditivo que

Al respecto el convencional constituyente, Evelio Fernández Arevalos, fundamento que: "... Me permito discrepar con la preopinante sobre la posibilidad de que un integrante de ese Consejo de la Magistratura sea designado por el Colegio de Abogados del Paraguay. El hecho de que se posibilite que un representante de una Universidad Privada esté o tenga un representante en el Consejo de la Magistratura no se puede homologar del Colegio de Abogados del Paraguay. Porque hemos establecido una disposición en virtud de la cual todas las universidades deben ser creadas por ley. Las privadas y las no privadas. De esta manera, la naturaleza misma de las universidades privadas cambia de acuerdo con lo que hemos establecido en esta Constitución. Ya no serán así, puras entidades asociativas voluntarias de derecho privado cuya existencia puede desaparecer o no a su antojo y voluntad, sino tendrán otro status jurídico totalmente distinto. Pero la verdad es que el Colegio de Abogados del Paraguay tiene dos características: primero no es universalístico, y segundo es una asociación privada como cualquier otra entidad privada o un club de fútbol o un centro comercial, o una corporación de profesionales de cualquier otra entidad, y su

---

es del Paraguay. Y eso no es cierto. Nosotros, también la gente del interior, formamos parte del Paraguay y tenemos el acceso a esto, y es más, soy de Concepción y hace como dos años hemos nosotros fundado el Colegio de Abogados y Escribanos del Dpto. de Concepción, y ¿por qué esto señores?, porque mucho tiempo se ha intentado formar, y por mucho tiempo, muchos de los miembros del Colegio de Abogados han condicionado de que esto tenía que ser un afiliado y no un ente independiente que tiene que regir los destinos de su propia asociación. Entonces, tenemos que tomar conciencia. Aquí no existe en esencia un Colegio de Abogados del Paraguay. Sí acepto que existe un Colegio de Abogados de Asunción que tiene algunas filiales por el nombre que se le puso, en algunos lugares del interior, pero no en todos los lugares. Entonces, vamos a cometer un grave error al darle la potestad a un ente de la capital al designar a los miembros que tengan que entrar por este gremio al Consejo de la Magistratura. Lo más justo, lo más correcto es que todos los miembros de este estamento de Abogados vayan a una elección y nombren democráticamente a sus representantes. ¿Cómo se puede hacer esto? Es muy fácil; se puede habilitar una urna en todas las circunscripciones judiciales en el local, en el asiento de los tribunales, y ahí todos los abogados con matrícula emiten su voto para elegir a los representantes de estos estamentos ante el Consejo de la Magistratura...". En otro momento, menciono que: "... En mi exposición he reclamado justicia y no irreflexión en unos términos, he reclamado participación para todos los abogados y no monopolización en la designación de los representantes de los abogados, no es de ninguna manera irreflexivo, como dije, ni desubicado, ni mucho menos, alegar una supina ignorancia respecto, al decir que no todos tienen acceso a la administración del Colegio de Abogados y que no todos son parte del Colegio de Abogados, por muchas razones. Nadie niega que el Colegio de Abogados sea una institución de gravital importancia dentro del estamento, pero eso no quiere decir que todos estén de acuerdo con su administración ni que estén de acuerdo con los representantes que ellos puedan designar. Gracias, ciudadano Presidente..."

existencia puede ser en cualquier momento por voluntad de sus socios, en primer lugar.

En segundo lugar, no es universal en dos sentidos, en el sentido de que no todos los abogados que están asociados a ella ni deben estar asociados a ella, y en el sentido de que existen otros colegios en el interior del país, a los cuales están asociados abogados que no lo están al Colegio de Abogados del Paraguay. Si le damos esa preeminencia al Colegio de Abogados del Paraguay creamos un centralismo inadecuado en desmedro de los Colegios de Abogados del interior del país.

Todo ello, entonces, aconseja que se haga una cuestión de que se utilice un procedimiento muy sencillo que se utiliza en todos los países. Es el representante de la clase, del estamento de los abogados el que designa, y para eso votan todos los abogados del país, en elección directa estén o no asociados al Colegio de Abogados del Paraguay o a cualquier otro Colegio de Abogados del interior, y se soluciona el problema; el método es democrático y no caemos en problemas de suspicacia o de intereses de tipo local....”<sup>84</sup>

- **REQUISITOS Y DURACIÓN.**

Para tener una *idea general* de este punto en particular, acudiremos al contenido constitucional, es decir, a lo que establece la Constitución Nacional al respecto de la misma.<sup>85</sup>

En la Convencional Nacional Constituyente al tratarse esta delicada cuestión, expusieron entre otras cosas que: “....CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Ciudadano Presidente: la Comisión Redactora sostuvo, en general, el criterio de que, para poder hacer una adecuada selección de los candidatos a los cargos judiciales, era imprescindible que los jueces de estos méritos sean personas igualmente calificadas.

---

<sup>84</sup> Acta de sesión de la plenaria de la Asamblea Constituyente N° 37 de fecha 2 de junio del año 1992.

<sup>85</sup> Es por ello, que creímos conveniente transcribir el debate que fuera realizado en la sesión plenaria de fecha 37 de junio de 1992.

De ahí, que se haya establecido que deben reunir los mismos requisitos que para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Por consiguiente, hay que pensar que tiene que tratarse de personas que deben exhibir el título de Doctor en Derecho y haber ejercido la profesión o la magistratura durante el lapso en tiempo no menor de 10 años.

En consecuencia, este requisito hace que en la integración del importante organismo del Estado -y valga Dios que haya sido buena la previsión- no van a poder acceder fácilmente aquellas personas que por oportunismo o exigencias electoralistas por A o B motivo pudieran postularse para tales cargos. Honestamente, ciudadano Presidente, en este caso, y ante la situación, no puedo menos que recabar la aprobación del Proyecto Base tal cual proviene de aquí. Hay una propuesta de elevar el absurdo tiempo de esto a cuatro años. No interpreto, no sé cuál sería el fundamento de cambiar por un año este asunto.

Así como hay una propuesta de supresión del ciudadano Convencional Llamas, no sé cuáles son sus fundamentos, en todo caso ... entonces, hay otra del Convencional Víctor Núñez que reproduce prácticamente el mismo artículo tal cual está concebido, si bien le agrega la explicitación de los requisitos. Advierto aquí que se abre la posibilidad de que un Abogado y no un Doctor en Derecho pueda integrar el Consejo de la Magistratura. En fin, esto va a ser criterio de la Honorable Convención Nacional Constituyente.

En cualquiera de los casos, me parece, ciudadano Presidente, que este artículo brinda suficientes y cumplidas exigencias de idoneidad en cuanto a la integración de este importante Consejo.

Y, finalmente, desde otro punto de vista, quiero señalar que hemos decidido, en cuanto a la duración de los cargos de los Magistrados Judiciales, que no necesariamente éstos van a durar o la duración del mandato presidencial, esa es otra innovación que tiene nuestra Constitución que estamos sancionando, que elimina la situación realmente alarmante que se presenta cuando vencido el período presidencial viene la época de confirmación de los nuevos o designación de nuevos magistrados en lo que de hecho el Tribunal, prácticamente cae en subasta. De ahí

entonces, ciudadano Presidente, que acompañadas estas previsiones, creemos asegurar, cuanto no fuere mínimamente, las garantías de imparcialidad, ecuanimidad y capacidad del cuerpo de la magistratura. Muchas gracias, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene el uso de la palabra el ciudadano Convencional Marciano Torales, para fundamentar la Propuesta N° 2.

CIUDADANO CONVENCIONAL MARCIANO TORALES: Gracias, ciudadano Presidente.

Esta propuesta, la única validación que le había hecho con relación al Proyecto Base era la del tiempo de duración con relación a que el Proyecto Base habla de 3 años y yo había propuesto que sea 4 años, dado que hay cuestiones que deben de ser materia de elección como el caso de los Abogados, y estar sometiendo a procesos electorales para ese tipo de asignación en un plazo muy breve de 3 años es lo que me había impulsado a llevar a 4 años, pero no llevar un plazo mayor dado que en ese caso los miembros del Consejo de la Magistratura para la elección de la nominación del primer grupo volverían a participación de la confirmación y para evitar eso es que propuse un plazo más cercano, pero que no llegara a 5 años, que entonces prácticamente tendrían intervención en la nominación como para la confirmación. Esa es la razón.

Ahora, en cuanto a lo que señaló el Presidente de la Comisión Redactora, como miembro informante, disiento con él en cuanto que dijo que son los mismo requisitos establecidos para Ministro de la Corte Suprema de Justicia; en el sentido de que para eso se exigía el título de Doctor en Derecho, dado que el Proyecto Base en el Artículo 251 en el último párrafo que es el tercero establecía; tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido 35 años y poseer título universitario de Abogado, además haber ejercido efectivamente la profesión, desempeñando funciones en la Magistratura Judicial o profesado la cátedra universitaria en materia jurídica durante el término de 10 años, en estas actividades conjuntas, separada o sucesivamente, es decir, tal cual viene el Proyecto Base el Artículo 251 estaba en consonancia con el Artículo 251 en el último párrafo en la que establecía que solamente se necesita el título de Abogado y no, precisamente, el de Doctor en Derecho, en tanto, que al



modificar ése, es que ahora sí aparece la exigencia del título de Doctor y encima el plazo se elevó, la edad a 40 años, creo.

De cualquier manera, en ese caso, ciudadano Presidente, más adelante se plantearían cuestiones prácticas cuestiones bastante difíciles. Es posible que una Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores pueda no tener Doctores en Derecho entre sus integrantes; entonces, ¿de dónde sacarían los candidatos para ese cargo?. Además, habla aquí de dos Abogados de la matrícula, no dice precisamente dos abogados que tengan que tener el inciso e) que habíamos aprobado.

Consecuente, creo que el que más se ajusta a como venía planteándose y como se habrá discutido en la Comisión Redactora, es la propuesta del ciudadano Convencional Víctor Núñez; por ello, tal vez si él acogiera el plazo a 4 años, me adheriría a su propuesta, dado que es la que más se ajusta a lo que estamos aprobando y, por lo demás, ésta evitaría problemas que se podrían tener más adelante por sobre todo en la integración de las Cámaras que no precisamente puedan tener Doctores en Derecho entre sus integrantes, de modo que sería bastante dificultoso encontrar Doctores en Derecho que pudieran integrar el Consejo de la Magistratura. Es por ello que me adhiero más bien a la propuesta del Convencional Víctor Núñez en cuanto a los requisitos y, -no sé- creo que el plazo de 4 años sería razonable. Gracias, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene el uso de la palabra el ciudadano Convencional Víctor Núñez, para fundamentar la Propuesta N° 4.

CIUDADANO CONVENCIONAL VICTOR NUÑEZ: Gracias, ciudadano Presidente.

Ciudadanos Convencionales: Las expresiones del preopinante ya hacen casi innecesaria la fundamentación de esta propuesta. Justamente la misma tiene por único objetivo el de establecer una diferencia entre los requisitos exigidos para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia en cuanto al título universitario habilitante. Hemos estado totalmente de acuerdo y hemos apoyado que para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia es necesario que se tenga el título máximo de Doctor en Derecho, y también hubiésemos querido apoyar para este cargo que el

postulante también tenga el título de Doctor en Derecho. Lo ideal sería buscar la excelencia y, como dijo el ciudadano Presidente de la Comisión Redactora, sería ideal que estos cargos fueran ocupados por Doctores en Derecho, pero las razones de orden práctico que acaba de mencionar el preopinante ciudadano Convencional Marciano Torales, son las que me han compelido a presentar esta propuesta, por lo ya dicho por él.

Podemos plantearnos la situación de que en una o en ambas Cámaras del Poder Legislativo no tengamos como Senadores o Diputados, Doctores en Derecho; entonces, sería totalmente imposible completar la conformación de este Consejo de la Magistratura; sin embargo, el representante de la Corte Suprema necesariamente va a tener que ser Doctor en Derecho.

Es ideal, también que los Abogados que sean electos por sus pares sean de la máxima preparación académica, los profesores previstos en el inciso g) y en el inciso h) también necesariamente van a ser Doctores en Derecho, pero lamentablemente, no podemos exigir que todos los miembros de este Consejo de la Magistratura sean Doctores en Derecho, por lo ya expresado. Por esta razón, es que he hecho esta propuesta.

En cuanto al tiempo, no tendría ningún inconveniente en acoger la propuesta del Convencional Delfín Marciano Torales o, para que se facilite la decisión de esta plenaria, se podría votar por separado el requisito que se refiere al tiempo de duración. Eso es todo, ciudadano Presidente. Muchas gracias.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene el uso de la palabra el ciudadano Convencional Evelio Fernández Arévalos.

CIUDADANO CONVENCIONAL EVELIO FERNANDEZ AREVALOS: Gracias, ciudadano Presidente.

Entiendo que en este momento, existen nada más que dos propuestas: el Proyecto Base y la Propuesta N° 4 del Convencional Víctor Núñez con la modificación sugerida por el Convencional Marciano Torales, en el sentido de que la duración de los miembros del Consejo de la Magistratura, sea de 4 años. Yo me adhiero a la

Propuesta N° 4. Sí adoptamos la Propuesta Base estaríamos entrando en varias situaciones realmente indeseables.

En primer lugar, la Propuesta Base se torna prácticamente incompatible con el artículo que aprobamos hace breves instantes en cuanto se refiere a la composición del Consejo de la Magistratura. Como ya se había dicho, no tiene ningún sentido obligar a que el representante del Poder Ejecutivo, a que el Senador o el Diputado nominado por la Cámara de Senadores y Diputados, respectivamente, inclusive a profesores de la Facultad de Derecho; tanto nacional como privada, tengan que tener el grado de Doctor en Derecho; no tiene absolutamente ningún sentido.

En segundo lugar, tampoco tiene sentido que dos abogados de la matrícula nombrados por sus pares sean algo más que abogados de la matrícula, porque entonces no van a ser pares.

Y, por último, abundando ya en lo que se dijo, sería una restricción absurda del número de los elegibles porque Doctores en Derecho no hay más que una docena en el país, y entonces, en esa docena, tendrían que estar involucrados tanto los representantes del Poder Ejecutivo, los de la Cámara de Diputados y Senadores, los nombrados por sus pares abogados, los profesores. Eso constituye prácticamente un absurdo, todo lo cual me mueve a ratificar mi acepción por la propuesta N° 4. Nada más, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene el uso de la palabra el ciudadano Convencional Federico Callizo.

CIUDADANO CONVENCIONAL FEDERICO CALLIZO: Ciudadano Presidente: en el mismo sentido de los preopinantes, creo que de ninguna manera pueden equipararse los requisitos para establecer el Consejo de la Magistratura con el de los miembros de la Corte Suprema de Justicia por los motivos perfectamente expuestos por los preopinantes. Si el Proyecto Base viene redactado en esta forma, es sencillamente porque la Comisión Redactora presentó como Proyecto Base para la conformación de los miembros de la Corte Suprema, el no requisito del grado máximo de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

De ese modo, desde luego, queda despejado este problema. Pero por otra parte, me preocupa, ciudadano Presidente, las exigencias de iguales compatibilidades, que se presentan en todos los proyectos. No pueden tener las mismas incompatibilidades los miembros del Consejo de la Magistratura que los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Eso es sumamente importantes atender a este tema, ciudadano Presidente, porque, entiendo que...

CIUDADANO PRESIDENTE: Orden en la sala. Se ruega a los ciudadanos Convencionales no hablar, y escuchar al orador. Muchas gracias.

CIUDADANO CONVENCIONAL FEDERICO CALLIZO: Gracias.

De las incompatibilidades, en el Artículo 247, para los miembros de la Corte Suprema, o los Magistrados, dice: "No pueden ejercer, mientras duren en sus funciones, otros cargos públicos o privados, remunerados o no, salvo la docencia y la investigación científica, a tiempo parcial". Y dice más, ciudadano Presidente, "tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, ni desempeñar cargos en organismos oficiales o privados". Hay una contradicción total, ciudadano Presidente, con lo que es ser miembro del Consejo de la Magistratura y ser miembro del Poder Judicial.

Creo que este artículo, ciudadano Presidente, sin adherirme a ninguno de los proyectos, creo que este artículo debe ser modificado, porque no podemos caer en el error de cometer gruesos errores, y creo que en este punto estamos cayendo en esa posibilidad.

Por eso, me inclinaría a solicitar que se intente pedir a la Comisión de Redacción, una nueva redacción de este artículo, ciudadano Presidente, o si la Presidencia considera oportuno, formar una Comisión Especial, rápidamente, y en media hora, traer una redacción nueva, ciudadano Presidente. Esto se produjo, principalmente, por la variación total que se presentó en el seno de esta Asamblea, con respecto a la exigencia del título de Doctor en Derecho. Ese es un tema ya resuelto, ¿verdad?, pero por los motivos expresados por el preopinantes, Convencional Fernández Arévalos, de dónde vamos a conseguir sacar diez y ocho doctores en derecho, de relevancia, porque no todos los doctores en Derecho, tienen

la capacidad, tampoco, porque hay muchos doctores en Derecho que han presentado su tesis sobre la importancia del río Pilcomayo y la extracción del petróleo en el Paraguay, por ejemplo. No tiene nada que ver con la posibilidad de ser buenos abogados ni buenos miembros de la Corte Suprema de Justicia, ciudadano Presidente.

Por eso, creo que esto se debe tomar con seriedad y pedir una nueva redacción. Nada más, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Oscar Paciello.

CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Ciudadano Presidente: creo que no amerita, en absoluto, constituir ninguna comisión. Concuero con el Convencional Callizo en que está palabra "incompatibilidades" tiene que desaparecer. Con decir, "tienen iguales inmunidades y duran tres años", es más que suficiente, y podemos votar el artículo, así como está.

Ahora, concuerdo también -por eso me adheriría, creo que es el sentimiento generalizado de esta sala, a la redacción presentada por el Convencional Víctor Núñez- en la inteligencia de que no todos acceden a la culminación de la carrera a través del grado académico de doctor. Pero me permito también resaltar que no es que haya nada más que una docena de abogados en este país. Para comenzar, tenemos una serie de Universidades y un requisito para ellas, -por lo menos para ser proveído el cargo de profesor adjunto- es tener el título de doctor. De manera que tenemos más de tres centenares de doctores ya en ejercicio, actualmente. Pero, realmente, el título de doctor, es un grado académico, y eso hay que tener bien en claro. No se puede ser profesor, ciertamente, si no se llega a culminar la carrera. Y eso es importante, y esto no tiene nada que ver con la tarea política que tiene a su cargo el Consejo de la Magistratura.

Por lo demás, me complace extraordinariamente, que se reproducen las exigencias en cuanto al término de ejercicio de la cátedra o de la magistratura, o de la carrera judicial, que, necesariamente, deberán exhibir los candidatos, porque, en caso

contrario, nos encontraríamos con que serían de inferior naturaleza los juzgadores que los juzgados, lo cual, me parece a mí, un absurdo.

Por eso, en general, ciudadano Presidente, concuerdo y acojo plenamente la observación del Convencional Callizo, en cuanto a las incompatibilidades que es un desacierto. Y en cuanto a lo otro, no hace sino reproducir el proyecto básico original, por lo cual, creo que podemos acoger todas las observaciones contenidas en la propuesta del Convencional Víctor Núñez. Nada más, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Convencional Carlos Alberto González.

CIUDADANO CONVENCIONAL CARLOS ALBERTO GONZALEZ: Ciudadano Presidente, ciudadanos Convencionales: entiendo que nos estamos poniendo de acuerdo en torno a los problemas que plantea el Proyecto Base.

Por un lado, el requisito del doctorado. Es evidente que no podemos exigir el requisito del doctorado y los demás requisitos que están contenidos en los proyectos, porque tenemos que tener en cuenta que en la Cámara de Diputados vamos a tener que encontrar, o en la Cámara de Senadores, vamos a tener que encontrar una persona que no solamente tenga el título de doctor, sino que haya ejercido la profesión durante diez años, o que haya sido magistrado judicial durante diez años, o profesor universitario durante diez años, o, quizás, haya una o dos personas, pero no sean tampoco las indicadas por distintos motivos para ir, justamente, a ocupar este cargo.

Por lo tanto, creo que, realmente, el requisito del doctorado en derecho, debe ser excluido, al igual que las incompatibilidades que se establecen que no pueden ser, de ninguna manera, las mismas que las establecidas para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo tanto, creo que tendríamos que llegar a un acuerdo y votar el texto de la Comisión N° 4, pero con las modificaciones que ha señalado el Presidente de la Comisión Redactora. No tenemos, desgraciadamente, un texto, en forma literal, que pudiera recoger todas estas inquietudes, pero creo que tendríamos que presentarlo,

hacer las modificaciones, a los efectos de no caer en los errores que han sido señalados.

Por otra parte, quiero señalar algo para la Comisión de Estilo. Tanto en lo relativo a los ministros de la Corte Suprema, cuanto en lo relativo a los miembros del Consejo de la Magistratura, se habla de profesar la cátedra. La cátedra se ejerce no se profesa. Creo que eso debe ir a la Comisión de Estilo, a los efectos de que haga la modificación correspondiente. Gracias, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Rafael Eladio Velázquez.

CIUDADANO CONVENCIONAL RAFAEL ELADIO VELAZQUEZ: Ciudadano Presidente: quisiera formular una pregunta. Este requisito de los diez años de ejercicio profesional, o de la docencia en materia jurídica, o de magistratura, no creo que corresponda al representante del Poder Ejecutivo, que podría ser, eventualmente, Ministro de Justicia o el Vice Ministro, y tampoco, necesariamente, al Diputado y al Senador. Tendría que, en mi opinión, ser una calificación para los dos abogados que representen al gremio, porque, evidentemente, no puede ser. El que va a representar al abogado, no puede ser un abogado del montón. Tiene que ser una persona con experiencia en los Tribunales, con experiencia jurídica, etc.

Pregunto si no correspondería que este requisito se circunscriba a aquellos que representas a los estamentos de los abogados. Nada más, ciudadano Presidente.

CIUDADANO CONVENCIONAL EMILIO ORIOL ACOSTA: Ciudadano Presidente: solicito...

Una moción de orden, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Hay una moción de orden que quiere hacer acá el ciudadano Convencional Oriol Acosta.

CIUDADANO CONVENCIONAL EMILIO ORIOL ACOSTA: Ciudadano Presidente, ciudadanos Convencionales: en vista que, realmente, este artículo debe ser reformulado y corregido en todas sus partes, solicito, como moción, el aplazamiento de este artículo por tiempo determinado y que se conforme una Comisión Ad-Hoc,

que redacte un artículo que contemple todos los requisitos y las salvedades que hicieron ya los preopinantes. Es todo, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Es una moción de orden que admite una breve discusión, por el sí o por el no.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Isidro Melgarejo.

CIUDADANO CONVENCIONAL ISIDRO MELGAREJO PEREIRA: Gracias, ciudadano Presidente.

Creo que no corresponde ya la moción de orden, en razón de que el Presidente de la Comisión Redactora, y en uso de sus funciones, él había acogido la propuesta N° 4, in totum, en donde, salvo las cuestión de las incompatibilidades. De manera que, entendemos que a la vez de esta situación, ha cambiado el texto del Proyecto Base y, entonces, directamente corresponde resolver el tema sobre la propuesta N° 4, que no hace otra cosa que traer el espíritu que, desde luego, había tenido el Proyecto Base cuando había establecido los requisitos para los miembros de la Corte. Nada más, ciudadano Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Se opone al aplazamiento el ciudadano Convencional.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Oscar Paciello.

CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Entiendo, ciudadano Presidente, que lo que dijo el Convencional Melgarejo, es lo exacto, porque la parte que el Convencional Núñez reproduce, son los requisitos que antes de ser modificado por la plenaria el texto relativo a la Corte Suprema de Justicia, se exigía. De ahí entonces, que..-y con la exclusión de la palabra "incompatibilidades", porque no le podemos pedir a un abogado en ejercicio que no ejerza la profesión, como es el caso de los magistrados- Por eso, no pueden ser las mismas incompatibilidades. Por eso, me parece que ese requisito hay que excluir, lo mismo que un representante, el Ministro de Justicia, supongamos que lo sea, ¿verdad?, no puede ser tampoco miembro de la Corte.

Por eso es que sugiero eso, sin perjuicio de la Comisión esta, sugerida por el Convencional Oriol Acosta, que tal vez pudiera acoger la observación del Convencional Velázquez. Es todo. Pero, en esencia, ciudadano Presidente, para



mantener lo que se había acordado en la Comisión Redactora, lo que corresponde es adherir a la propuesta del Convencional Núñez. Nada más, muchas gracias.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional. Se opone al aplazamiento.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Federico Callizo, sobre la moción de aplazamiento.

CIUDADANO CONVENCIONAL FEDERICO CALLIZO: Ciudadano Presidente: acojo la moción de aplazar por media hora este tema y se forma una comisión de tres personas, que pueden redactar rápidamente y traer un texto acabado, ciudadano Presidente, porque la propuesta N° 4, con ser mejor, no acoge la preocupación del Convencional Rafael Eladio Velázquez, que es acertadísima, ciudadano Presidente.

Las exigencias que se establecen en el segundo párrafo de la propuesta del Convencional Víctor Núñez, hacen referencia a todos los miembros del Consejo de la Magistratura, cuanto que estas exigencias, deben referirse solamente a los dos abogados que van a formar parte del Consejo de la Magistratura.

Por eso, creo que con un poco de buena voluntad, podemos resolver esto en pocos minutos, ciudadano Presidente. Acojo la moción del ciudadano Secretario de la Convención.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Bernardino Cano Radil, sobre la moción de aplazamiento, por el sí o por el no.

CIUDADANO CONVENCIONAL BERNARDINO CANO RADIL: Gracias, ciudadano Presidente.

Es prudente aplazar este artículo. Realmente, es prudente. Resulta que el Proyecto Base ha cometido un error de concepto. Vamos a ser claros. Y hay que mejorar el Proyecto Base.

La propuesta del Convencional Núñez, si bien mejor en algunos aspectos, tiene igualmente un error de concepto, ¿por qué? Porque la incompatibilidad, desde el punto de vista de los miembros de la Corte, es absoluto. En cambio, aquí hay

Diputados y Senadores que van a seguir siendo Diputados y Senadores, por ejemplo. Entonces, hay que estudiar bien, en detalle, el proyecto.

Por otro lado, la incompatibilidad, capaz que tenga que ser relativa, y aclararse ese punto. Entonces, es prudente no aprobar como está por la complejidad del artículo y aplazar por treinta minutos, y formar una Comisión Especial que traiga una propuesta acorde con las inquietudes que se han manifestado en este plenario. Muchas gracias, Presidente.

CIUDADANO PRESIDENTE: Gracias, ciudadano Convencional.

Tiene la palabra el ciudadano Convencional Víctor Núñez, sobre la moción de orden.

CIUDADANO CONVENCIONAL VICTOR NUÑEZ: Gracias, ciudadano Presidente. Sí, sobre la moción de orden, y voy a referirme ya también sobre el punto relativo a la incompatibilidad, ciudadano Presidente.

Creo que se podría, se puede exigir a todos los miembros del Consejo de la Magistratura que sean abogados y que hayan ejercido, por lo menos, diez años la profesión. Por eso que, no solamente estoy de acuerdo que se le exija al representante del gremio de abogados, sino a todos, inclusive, dentro de la Cámara de Senadores y Diputados, necesariamente, habrán abogados que hayan ejercido la profesión por ese tiempo, no necesariamente que sean profesores o que hayan sido magistrados judiciales; de lo contrario, no estarían en condiciones de hacer una buena selección de jueces, de magistrados para el Poder Judicial, si es que no hayan ejercido la profesión.

Por otro lado, con relación al punto de las incompatibilidades, como proponente, retiro esa palabra, esa exigencia, ciudadano Presidente, de manera que se puedan votar estos requisitos sin el requisito de las incompatibilidades a los miembros de la Corte Suprema. Gracias...". (Acta de sesiones de la Plenaria de la Convención Nacional Constituyente, Nº 37 de fecha 2 de junio del 1992).

En efecto, el Artículo 263, establece cuanto sigue:

“DE LOS REQUISITOS Y DE LA DURACIÓN. Los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los siguientes requisitos.

- Ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separado o alternativamente.
- Durarán en sus funciones y gozarán de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Tendrán las incompatibilidades que establezca la Ley”.<sup>86</sup>

Sobre esta parte específica de la institución no nos vamos a explayar mucho, pues no es de incumbencia directa al contenido de la investigación, lo establecemos al sólo efecto de poder hacer un estudio exhaustivo sobre la institución.

En este orden de cosas, tenemos que mencionar lo establecido en la Ley 296/94 “QUE ORGANIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA”, esta refiere al contenido constitucional como los requisitos para acceder al cargo de consejero, pero agrega algunos puntos específicos, concretamente la Ley dice:

---

<sup>86</sup> En ese sentido, se había presentado varias propuestas, quedando finalmente aprobada la que se encuentra establecida en el artículo 263 del Código Procesal Penal. Entre las propuestas figuraba: “... Proyecto Base. De los Requisitos y de la Duración en sus Funciones. Los miembros del Consejo de Magistratura deben reunir los mismos requisitos establecidos para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, tienen iguales incompatibilidades e inmunidades y duran 3 años en sus funciones.

Propuesta N° 2: Del Convencional Marciano Torales

De los Requisitos y de la Duración en sus Funciones.

Los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los mismos requisitos establecidos para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, tienen iguales incompatibilidades, inmunidades y duran 4 años en sus funciones.

Propuesta N° 3: Del Convencional Estanislao Llamas, fue retirado.

Propuesta N° 4: Del Convencional Víctor Núñez.

De los Requisitos y de la duración en sus funciones.

Los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los siguientes requisitos:

Ser de nacionalidad paraguaya natural.

Haber cumplido 35 (treinta y cinco) años.

Poseer título universitario de Abogado.

Haber ejercido efectivamente la profesión o desempeñando funciones en la Magistratura judicial o profesado la cátedra universitaria en materia jurídica. Durante el término de 10 años cuando menos.

Durarán tres años en sus funciones en cuyo ejercicio tendrán las mismas incompatibilidades y gozarán de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia...”. (Acta de sesiones de la Plenaria de la Convención Nacional Constituyente, N° 37 de fecha 2 de junio del 1992)...”.

“Para ser miembro del Consejo se deben reunir los requisitos exigidos por el Artículo 263 de la Constitución. Los miembros del Consejo durarán 3 (tres) años en sus funciones y podrán ser reelectos sólo por otro periodo consecutivo o alternativo. Los que dejaren de pertenecer al órgano o estamento que los designo cesaran en su cargos, pero continuarán en sus funciones hasta la designación de sus reemplazantes”.<sup>87</sup>

De esta misma manera se puede denotar, que por un lado la legislación remite al contenido constitucional para ver los requisitos necesarios para acceder al cargo de miembro del Consejo de la Magistratura. Sin embargo agrega algunas cosas, como la referencia hecha a la posibilidad de reelección de los miembros, que se puede hacer en forma consecutiva o alterna, pero sólo por un periodo más. También hace referencia a los miembros que dejan de pertenecer a la institución que los nombró, los cuales tendrán que dejar su lugar vacante en el Consejo, pero se quedan en sus respectivos puestos hasta que su reemplazante lo sustituya.

Al respecto del tiempo de duración, podemos decir que se establece un plazo más o menos corto, pero que se establece en post de que se pueda hacer una renovación en sus integrantes en periodos de tiempos no muy largo, aunque en este caso se les permita la reelección, pero sólo por un periodo.

Ventura opina, que la buena salud de la función pública, depende de la periodicidad de la función.<sup>88</sup>

- **POSICIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES.**

Sobre la actual composición del consejo de la Magistratura, un informe elaborado por el Centro de Estudios Judiciales, expuso cuanto sigue, acerca de sus falencias:

---

<sup>87</sup> Art. 2º, Ley 296/94

<sup>88</sup> “La periodicidad en la función pública es una de las notas que integran el concepto de la República, por la cual, desde este punto de vista, entenderemos que contribuye a fortalecer las instituciones”. Obra citada, pág. 208

“....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...”.

- **DEBERES Y ATRIBUCIONES.**

Sin duda alguna, uno de los puntos más discutidos<sup>89</sup> en lo que se refiere al Consejo de la Magistratura, es lo que se refiere a las funciones de la misma, ya que

---

<sup>89</sup> En la convención nacional constituyente, también se había debatido ampliamente sobre los deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura, tal como se desprende del acta de sesiones que se transcribe brevemente a continuación: “...CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Sí, ciudadano Presidente. Aquí no hay mayores problemas, simplemente se desarrolla el concepto, ya anteriormente aceptado por esta plenaria, de constituir un Consejo de la Magistratura, a los efectos de proponer las respectivas temas, tanto para miembros de la Corte Suprema de Justicia, que será elevada a la Cámara de Senadores, cuanto para los demás integrantes de la magistratura, que será elevada posteriormente a la Corte Suprema de Justicia.

El criterio y la novedad, y en aquello en que me permito poner un énfasis, aquello que marca el cambio entre el sistema actual y el que se propone por esta Constitución, es el que hace relación a que la selección se realizará con examen de méritos y aptitudes. Este es un concepto de la más grande importancia, ciudadano Presidente, puesto que solamente a través de un examen, se puede medir, realmente, la idoneidad que es el requisito que ya estableciéramos hace bastante tiempo en relación a los requisitos para ocupar la función pública, en general.

En ese sentido, ciudadano Presidente, llamo muy seriamente la atención de los ciudadanos Constituyentes sobre la trascendencia de la innovación que esto está representando, no tanto en un plano material, cuanto en un plano ético, para acabar de una buena vez con aquello que el gracejo popular ha calificado como la dedocracia.

de eso va a depender su influencia en el logro de la independencia del Poder Judicial, la discusión al respecto es común en todos los casos, todos los sistemas constitucionales que han adoptado al Consejo como institución<sup>90</sup> encargada de la

---

Muy oportuna también la sugerencia del Convencional Víctor Núñez contenida en la propuesta N° 3, de que idéntico procedimiento para la selección de temas de candidatos que la Corte Suprema de Justicia, se extiende al Tribunal Superior de Justicia Electoral, organismo de mucha relevancia para la vida democrática de la nación. Y por cierto que, ya que aquí se está tratando de esta materia, me parece muy apropiada, y, de buen fe, estoy acogiendo esa propuesta, ciudadano Presidente.

En el seno de la Comisión Redactora, desde otro punto de vista, existieron dos criterios. Uno, el de que el Consejo de la Magistratura debe ser un organismo de carácter permanente, a los efectos de poder contar con los imprescindibles e inapreciables antecedentes sobre el desempeño de los magistrados en los cargos para los que fueron seleccionados y electos, puesto que, si el Consejo de la Magistratura se limitara solamente a elaborar temas y luego se desentendiera del desarrollo de las funciones por parte de los seleccionados, se consideró que ésta sería una tarea inconclusa. A ello, seguramente, obedece la propuesta del Convencional Eusebio Ramón Ayala, de Carlos Avalos, Emilio Camacho y Morínigo. Pero esto, reitero, ciudadano Presidente, hubieron dos criterios: el mayoritario, que es el que se plasma en el texto tal cual proviene de la Comisión, en el que los integrantes de la Comisión, en mayoría, señalaron que si la ley, que necesariamente debe venir para regular mejor esta institución que estamos creando, considera oportuno que funcione con carácter permanente y les habilite los elementos administrativos del caso, quizás se acoja esto, pero, en general, se dejó librado esto al criterio de la ley. Y el otro criterio, que fue minoritario, pero que ahora se vuelve a plantear, es el que ya, en el texto constitucional, se establezca que se va a realizar una evaluación permanente del rendimiento de los despachos judiciales.

Queda pues, entonces, todo esto, librado a la consideración de esta plenaria, pero en general, ciudadano Presidente, me permito solicitar la aprobación del Despacho de Comisión, tal cual proviene, sin perjuicio de acoger la propuesta del Convencional Núñez en cuanto hace al Tribunal Superior de Justicia Electoral y deferir a la consideración de esta Asamblea lo relativo al examen de la conducta de magistrados y funcionarios y el rendimiento de sus despachos, tal cual proponen los Convencionales Ayala, Avalos y Camacho.

Ciudadano Presidente, este es el informe, y solicito, en consecuencia, la aprobación del Despacho, y si la plenaria considera oportuno adicionar cuanto digan los Convencionales Ayala y demás, deberán ser objeto de una votación por separado. Entre tanto, solicito la aprobación del Despacho así como viene. Muchas gracias....”.

<sup>90</sup> CIUDADANO CONVENCIONAL EUSEBIO RAMON AYALA: Ciudadano Presidente, ciudadanos Convencionales: respecto a la propuesta N° 3 en donde se explícita el Tribunal Superior Electoral, de Justicia Electoral, creo que está muy bien, pero quiero recordar que en el Artículo 266, en la parte de Justicia Electoral, ya se establece que los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, son designados y removidos conforme al procedimiento para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Respecto al agregado que nosotros proponemos. Nosotros tenemos en cuenta que el inciso 5), que nosotros proponemos dice: "examinar la conducta de los magistrados, fiscales y funcionarios del Poder Judicial y enviar los antecedentes a la Corte Suprema de Justicia". Resulta que el Consejo de la Magistratura es un órgano que selecciona, y para que esa selección sea realizada de buena manera, tiene que tener la obligación de examinar la conducta de los magistrados. Además, por otra parte, la Corte Suprema de Justicia, en el Artículo 252, inciso 7), entre sus atribuciones tiene la de suspender a los magistrados enjuiciados. Y creo que va a ser de una gran utilidad tanto a la Corte Suprema de Justicia, como para el Tribunal Ad-Hoc de enjuiciamiento que tenga ya un órgano que haya examinado previamente la conducta de los magistrados y que puedan ser juzgados esos jueces conforme a los antecedentes que este órgano les remita.

Y el punto 6°, llevar el control del rendimiento en el despacho judicial. Yo creo, ciudadano Presidente, que entre unas de las funciones principales de este Consejo de la Magistratura, debe ser controlar el rendimiento de estos despachos judiciales, si los jueces son productivos o improductivos y en qué forma lo llevan. Yo creo que estas son funciones esenciales para hacer una buena selección y es

tarea de selección, en otros casos de designación, y en algunos hasta de destitución de Magistrados.

En nuestro país, la cuestión es más candente, debido a que la institución se encarga de una pequeña parte del proceso de selección, con lo cual no asegura en lo más mínimo la vigencia de la independencia judicial.

Veamos lo que dice nuestra Carta Magna cuando hace referencia a las funciones del Consejo de la Magistratura, en su artículo 264<sup>91</sup>:

---

simplemente una complementación de las atribuciones del Consejo de Magistratura. Nada más, ciudadano Presidente.

<sup>91</sup> “CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Acogemos esa palabra de la propuesta del ciudadano Convencional Marciano Torales, ciudadano Presidente, porque realmente el Procurador Fiscal actualmente y en el futuro también, no tiene la trascendencia ni la relevancia de los otros magistrados, y sería recargar innecesariamente la función del Consejo Superior de la Magistratura; porque el Procurador Fiscal es de hecho un ayudante de los Fiscales o del Fiscal General del Estado. Entonces, actúa permanentemente en una situación de dependencia, no tiene una autonomía funcional. De ahí entonces que no veo por qué recargar el Consejo de la Magistratura, y acojo con la sensatez de la propuesta del ciudadano Convencional Torales. Muchas gracias.

CIUDADANO CONVENCIONAL RICARDO FRANCO LANCETA: Gracias, ciudadano Presidente. Estoy enteramente de acuerdo en que nosotros estamos nominando, estableciendo las atribuciones de un instituto que tiene por única finalidad seleccionar a nuestros magistrados. Consecuentemente, yo no estaría desde luego de acuerdo en que demos dentro de sus atribuciones aquellas que pueden generar un conflicto de competencia. Porque yo sigo insistiendo en dignificar al máximo las funciones y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia. Ese es el instituto que a nosotros nos interesa enaltecer y dignificar en esta Constitución. Estoy también de acuerdo en que este Consejo de la Magistratura no tiene por qué nombrar los personales de grado inferior como sería procuradores fiscales. El tema muy puntual al que quiero referirme es un punto que para mí puede crear un conflicto de competencia y que convendría que lo preveamos para evitar algún empantanamiento en oportunidad de la designación de estos miembros cuando lleguen al Senado. El primer inciso de este artículo, dice, "elevarla a la Cámara de Senadores ( en su parte final) para que los designe". Yo estimo que ahí debiera quedar. Luego viene una suerte de galimatía de competencias que pueden generarnos un área de conflictos totalmente innecesario y que nosotros estamos en la obligación de prever. Por eso es que yo sugiero a los miembros de la Comisión Redactora, salvo que exista alguna explicación, que no resulta clara al leer su texto, que pueda justificar la inclusión es esta parte, de la última frase de inciso 1, "con acuerdo del Poder Ejecutivo". Gracias, ciudadano Presidente....”.

CIUDADANO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ciudadano Convencional Rafael Eladio Velázquez.

CIUDADANO CONVENCIONAL RAFAEL ELADIO VELÁZQUEZ: Ciudadano Presidente: quiero señalar con relación al Procurador Fiscal, sin oponerme a lo que se está proponiendo, que el Artículo 258, proyectado, no todavía en discusión, no establece un diferencia jerárquica entre Fiscales y Procuradores Fiscales. Defiere a la ley la definición de sus funciones. Y que el 261, proyectado, (también todavía tampoco discutido), establece que tendrán la misma toma de designación, duración e inmunidades, o incompatibilidades, que los jueces. Vale decir, que en la economía del proyecto de la Comisión Redactora, estaba ya previsto esto que ahora acá estamos discutiendo, diríamos por adelantado. Esto nada más que para tenerlo presente.

En segundo lugar, hay un punto, me parece muy auspicioso que se examinen los méritos y aptitudes, pero creo que no puede darse el mismo tratamiento a los miembros de la Corte Suprema y a los demás magistrados.

Del texto del artículo de la Comisión del Proyecto Base, podría depender si la ley lo dispone, que inclusive se llame a concurso de méritos, de aptitudes, e inclusive de oposición, para proveer los cargos judiciales. Sería muy interesante. En muchos países se aplica. Pero no podría llamarse por edictos a



“DE LOS DEBERES Y ATRIBUCIONES. Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura:

- Proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que lo designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo.
- Proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los Tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales.
- Elaborar su propio reglamento.
- Los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes”.

El primer punto vemos que para la designación de un miembro de la Corte, intervienen tres instituciones, instituciones que a su vez, ya tienen representación ante el Consejo de la Magistratura, que de este modo queda caso como mero

---

quienes aspiren a ser miembros de la Corte Suprema de Justicia. Es un alto Poder del Estado, que no puede ser sometido. Habría que buscar una redacción distinta para los dos párrafos, que establezca, que indudablemente la Comisión, el Consejo si está constituido por gente responsable, va a examinar y analizar títulos y aptitudes. Pero en el caso de los demás magistrados, este examen inclusive puede realizarse con participación que creo que debe ser tenida en cuenta.

Y en tercer lugar, hago referencia a la propuesta N°5. Esta propuesta N°5, incursiona en un campo que ya está resuelto, que es de la Superintendencia de los tribunales que corresponde a la Corte Suprema de Justicia.

Yo comparto con algunos de los preopinantes la preocupación porque podría producirse una colisión de competencias. Pero hay algo más, que me preocupa. Y es que alteraría sustancialmente la naturaleza del organismo que estamos estableciendo. Como lo señaló uno de los inmediatos preopinantes, hemos establecido el Consejo de la Magistratura para seleccionar al personal del Poder Judicial. O mejor, para participar de la selección del personal del Poder Judicial. Es un organismo permanente como se lo prevé, pero como actividad vocacional. Es decir, no es una comisión o una junta de reunión diaria, no es una junta que haga permanentemente oficina, sino cuando se produzcan vacancias.

Si es que le damos estas atribuciones, no veo cómo se las arreglarían el Senador y el Diputado, el Abogado o los Abogados en el ejercicio de la profesión que lo integren, e inclusive el miembro de la Corte Suprema de Justicia y el representante del Poder Ejecutivo que lo integren, porque tendrían que dedicar la mayor parte de su tiempo a este Consejo.

En consecuencia, estaríamos desnaturalizando el Cuerpo que queremos establecer y que queremos que funcione. Lo que se busca y se ha buscado con el Consejo de la Magistratura desde el primer momento es arbitrar un sistema de selección de magistrados judiciales que garantice su independencia, su idoneidad, sus condiciones morales. Y ese es el contenido fundamental del Consejo de la Magistratura, como lo proyectamos. Si va a llevar la estadística del estado del despacho de los jueces o del comportamiento de los jueces, no sólo creo que incursionaría en lo que corresponde a la Corte Suprema de Justicia en materia e tiempo ocupado incompatible con las tareas de las cuales todos estos representantes provienen. Estos señores son representantes, sin perjuicio de las actividades propias de estamentos o institutos a los cuales representan...”.

espectador de todo el proceso de selección y nombramiento de magistrados, y ni que decir de los procesos disciplinarios en contra de los mismos.

El Reglamento dictado por el Consejo de la Magistratura<sup>92</sup>, en uso de las atribuciones constitucionales<sup>93</sup> y legales<sup>94</sup>, establece algunas funciones no contenidas en el articulado constitucional.<sup>95</sup>

Según el contenido del Art. 7º, las mismas son: “Además de las atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley, compete al Consejo:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos que en consecuencia se dicten;

Dictar reglamentos internos y resoluciones.

Aprobar los proyectos del Presupuesto anual y reprogramaciones.

---

<sup>92</sup>1. REGLAMENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. Con sus modificaciones: Resolución N° 14/95 del 24 de abril de 1995. Resolución N° 18/95 del 06 de junio de 1995. Resolución N° 376/96 del 23 de diciembre de 1996.

2. LEY N° 296/94 “QUE ORGANIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. Con sus modificaciones: Ley N° 439/94 del 30 de septiembre de 1994. Ley N° 763/95 del 16 de noviembre de 1995. Ley N° 1983/04 del 31 de enero de 2004. Ley N° 2349/04 del 07 de enero de 2004. Resolución N° 197/03 del 22 de diciembre de 2003.

<sup>93</sup> Art. 261 inc. 3º de la Constitución Nacional.

<sup>94</sup> Art. 47 de la Ley 296/94.

<sup>95</sup> “...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...”. (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.)

Aprobar la memoria, inventario, alcance y resultado financiero de cada ejercicio.

Nombrar funcionarios y empleados a propuesta del Presidente y aplicar las sanciones conforme a la Ley.

Designar asesores.

Disponer contrataciones.

Decidir sobre licitaciones públicas, concurso de precios, contratación directa por vía administrativa y subastas públicas de conformidad con las disposiciones de las leyes Nº 25/91, 26/91 y de Organización Administrativa.

Otorgar permiso a sus miembros y a los funcionarios y empleados con goce de sueldo o sin él.

Las demás atribuciones contempladas en este Reglamento.”

Como se puede denotar, estas otras facultades, se refieren a cuestiones de orden administrativo, con lo cual lo establecido en la Constitución como funciones de esta institución en lo que a *designación de magistrados* se refiere, queda inalterado, y por consiguiente la poca intervención de la misma en todo el proceso no varía en el contenido de la norma, hay que anotar también en este punto, que la ley poco puede hacer, ya que las funciones ya han quedado establecida en la Carta Magna.

Al respecto de todo lo que encierra la poca participación que tiene el Consejo de la Magistratura en la designación de los jueces, y a la vez la subdivisión de funciones de fases, esto es, de los diversos procesos en que el Poder Judicial interviene, traemos a colación un extenso comentario de un jurista paraguayo.<sup>96</sup>

Este autor, como otros que tratan este tema, se refieren a la época o ninguna participación del Consejo en lo que se refiere al proceso de designación de

---

<sup>96</sup> Becker M. Gustavo. “El Consejo de la Magistratura en Paraguay.

los magistrados, pues solo actúa en la primera fase; es por esta razón que algunas apuntan a la poca utilidad de la institución y a la necesidad de eliminarla.<sup>97</sup>

Adelanto mi criterio, que mi objetivo no es de eliminarla, sino a contrario sensu es la *potenciarla*, de manera a que esta institución pueda realmente cumplir sus funciones.

Otra teoría sostenida al respecto de las funciones del Consejo de la Magistratura hace referencia a la necesidad de que las propuestas emitidas por este órgano sean vinculante, de esta manera dice, se estará pugnando por que este órgano actúe con verdadera independencia y autonomía.<sup>98</sup>

Existe una fuerte tendencia sustentada por varios Juristas de renombre en el sentido de que el Consejo de la Magistratura además de tener la función de proponer tiene la función de seleccionador.<sup>99</sup>

Ahondando en el análisis, sostienen que el Consejo de la Magistratura también sea el órgano *designador* Magistrados y de los Agentes Fiscales, con ello se evita que otra vez se tenga que esperar a que el Senado en el caso de miembros de la Corte, el Poder Ejecutivo en caso de que se trate del Fiscal General del Estado o la propia Corte Suprema de Justicia en los casos que se trate de los Jueces miembros de los Tribunales inferiores o de los Agentes Fiscales, tengan que ser los órganos designadores. En todo caso, que estos mismos órganos den su aprobación en cada caso a las designaciones hechas por el Consejo.<sup>100</sup>

El art. 264 de la Carta Magna al establecer las atribuciones del Consejo de la Magistratura, dice que debe proponer terna de candidatos para integrar la Corte

---

<sup>97</sup> Esta tesis es sostenida por el constitucionalista y ex Convencional Constituyente, Bernardino Cano Radil, en su obra ya citada en este trabajo, pág. 651.

<sup>98</sup> Es el caso de Moreno Rufinelli, Jose Antonio. Pág. 193-195

<sup>99</sup> Adelanto mi postura, de que aunque sea loable dicha iniciativa, la misma no es fiable actualmente, por no existir una tradición en ese sentido, por lo que su implementación sería a esta fecha imposible.

<sup>100</sup> Esta tesis es también la sostenida por Riera Hunter, en los siguientes términos: *“Puede afirmarse que la modalidad constitucional de atribuir al Consejo de la Magistratura facultades de selección y nombramiento de Jueces es legítima, recomendable y hasta se podría decir que es necesaria desde el punto de vista institucional puesto que con sus intervenciones se reduce sensiblemente la participación, antes decisaria, de los órganos políticos del Estado, y se asegura la aplicación concreta del principio de independencia en beneficio de la carrera judicial”*. A modo de aclaración, esta posición está sustentada por el contenido de las Constituciones de Portugal (1976), España (1978), Chipre (1960), Italia (1947), Grecia (1975).

Suprema de Justicia, previa selección basada en la *idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes* y asimismo proponer ternas para candidatos a magistrados inferiores, *con igual criterio de selección y examen*.<sup>101</sup>

Sin embargo, en todo este tiempo se han producido selecciones y designaciones que presentan dudas en relación a los criterios utilizados. Profesionales con promedios muy bajos, designaciones con altas connotaciones políticas –partidarias e incluso con antecedentes no compatibles con el ejercicio de la Magistratura.<sup>102</sup>

En primer lugar cabe apuntar a este respecto que la designación no corresponde al Consejo de la Magistratura, y que la tesis propuesta prevé la integración del Consejo con más miembros del Poder Judicial, de manera a garantizar que las decisiones de este órgano sean tomadas en respeto del ideal de independencia del Poder Judicial.

Por ello, creemos que la propuesta de aumentar las funciones del Consejo, apuntando hacia la facultad de designación del mismo, podría ser una propuesta válida para garantizar la real independencia del Poder Judicial.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> BOGARIN GONZALEZ, Jorge Enrique. Imperiosa Necesidad de Buenos Magistrados y Adopción de Mecanismos objetivos de selección en el Paraguay.

<sup>103</sup> No obstante, al final de la obra recién expondremos nuestra opinión sobre el particular.

## FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

### - **NOCIÓN.**

De la revisión hecha de las funciones de la institución en el Derecho Comparado, podemos decir, que el sistema instaurado en la República del Paraguay, la función del Consejo se reduce a un simple paso en todo el proceso de selección, designación y remoción de los magistrados.

Para ir más lejos, y aprovechando la abundante doctrina existente, nos referimos a lo que se establece como funciones del Consejo de la Magistratura en la Argentina, y su comparación con nuestro sistema – pero sin profundizarlos–, hay que hacer la aseveración de que la denominación dada a esta institución en nuestra Constitución, es la misma que se ha adoptado en la República Argentina, con la reforma constitucional de 1994.

Según la segunda parte del At. 114 de la Constitución Argentina, las funciones de la misma son las siguientes:

- 1.- Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
- 2.- Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
- 3.- Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la Ley asigne a la administración de justicia.
- 4.- Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
- 5.- Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
- 6.- Dictar los reglamentos con la organización de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Es decir, si bien no tiene facultades de gobierno del Poder Judicial, como si lo tiene en España, tiene facultades suficientes que le permiten influir realmente a la independencia judicial, pues tienen primero facultades de designación que se le debe otorgar al Consejo de la Magistratura en nuestro país.

Otra de sus facultades importantes es la posibilidad que tienen de ejercer facultades disciplinarias, e incluso yendo más allá y estableciéndose a su favor la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, la facultad de suspender e incluso de formular la acusación respectiva, para que el Jurado de Enjuiciamiento termine con el proceso. Esta posibilidad fue planteada para nuestro sistema jurídico por el Dr. Florentín López Cáceres.<sup>104</sup>

Sin embargo en nuestro país dicho procedimiento queda a cargo justamente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.<sup>105</sup>

#### - CONCLUSIÓN PRELIMINAR.

En definitiva, lo que nosotros buscamos en esta obra<sup>106</sup> es la modificación de integración y de funciones del Consejo de la Magistratura, pero a pesar de que la

---

<sup>104</sup> Obra “El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados”, págs.. 183 - 189

<sup>105</sup> *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).*

<sup>106</sup> *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.*



tesis del Dr. Florentín es muy buena, nuestra posición jurídica apunta a darle la facultad de proponer ternas para la designación de los miembros del Poder Judicial<sup>107</sup>, salvo los miembros de la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General del Estado quienes seguirán con el mecanismo actual, pero con la novedad de que las propuestas ternas enviadas por el Consejo de la Magistratura sean vinculantes, tal como lo sostiene el Moreno Rufinelli.<sup>108</sup>

En el capítulo conclusivo presentaremos las dos innovaciones que queremos introducir en el Consejo de la Magistratura, tanto en su composición como en sus funciones, de manera a lograr su fortalecimiento y la independencia del Poder Judicial<sup>109</sup> a través de dicho fortalecimiento.

---

<sup>107</sup> Conforme surge del informe elaborado por el Centro de Estudios Judicial, sobre las falencias de este órgano, se tiene “...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...”.

<sup>108</sup> El Dr. Florentín López Cáceres, sostiene la presente tesis: “Estamos firmemente convencidos de que al incorporarse como órgano acusador ante el El Jurado, al Consejo de la Magistratura, será posible un juzgamiento objetivo y serio de los Magistrados Judiciales, se evitarán enjuiciamiento innecesarios e irresponsables, se evitarán presiones intolerables, se protegerá la imagen, la credibilidad y la independencia de la Justicia, se asegurará la imparcialidad de los magistrados judiciales ante la pretensión de los justiciables, se garantizará que cualquier litigante o no pueda denunciar los hechos ante el Consejo de la Magistratura, que a su vez podrá tener un seguimiento de la conducta de los mismos y acusar o no ante El Jurado”. Obra “El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados”, pág. 198

<sup>109</sup> “...CIUDADANO CONVENCIONAL OSCAR PACIELLO: Ciudadano Presidente: una de las garantías de la independencia del Poder Judicial es la inamovilidad de sus funcionarios. El Juez o el miembro del tribunal que ve pender sobre su cabeza la espada de Damocles de su confirmación o no, realmente no es independiente, y trata de agradar a quien quiera que sea con tal de lograr su confirmación en el cargo. Este hecho en sí mismo ya es un principio de corrupción de la magistratura. De ahí, entonces, que la Comisión Redactora ha creído importante sentar este principio.

Ahora bien, este principio de inamovilidad no es absoluto; él está sujeto por lo menos a dos períodos en el desempeño de sus funciones por el magistrado, de manera tal que, si en ese lapso observa laboriosidad, buena conducta, versación, competencia, lo lógico es que la administración de justicia y el Consejo de la Magistratura y demás valoricen un elemento que realmente es útil a las funciones del Poder Judicial.

Pero también, desafortunadamente, advertimos que con eso no se crea un mecanismo por virtud del cual se pudiera prescindir de los servicios de alguna persona que, aún habiendo sido enjuiciada, para ser removida de su cargo, aún digo, no mediando un enjuiciamiento puede que exhiba muchas aristas las poco aconsejables de su mantenimiento en el cargo.



---

*Entre otras cosas, por ejemplo, hoy día hay algunas técnicas para medir la eficiencia en el desempeño de sus funciones por los magistrados. La más elemental de ellas es la que hace relación al número de sentencia y resoluciones dictadas, y cuando se aprecia, por ejemplo, lo que un magistrado tiene más de la mitad de su despacho en estado de resolución o de sentencia, es obvio que esta persona no debería ser confirmada porque su gestión configura un entorpecimiento a una misión tan fundamental para el Estado, cual es la de administrar justicia.*

*En esos casos, es obvio que aún sin haber incurrido en la causal de remoción, por lo menos no es útil y se puede comprobar objetivamente. Por eso se establecen períodos de cinco años dentro de los cuales, o al término de los cuales probablemente se podría hacer una evaluación de sugestión.*

*Quiero señalar también una particularidad del proyecto de la Comisión Redactora que es la siguiente: los magistrados van a ser nombrados por un período de cinco años, pero no necesariamente coincidentes con el período presidencial, como acontecía con la Constitución que actualmente nos rige, de manera a poder sortear ese verdadero calvario que hoy día se presenta en nuestros tribunales, cuando se aproxima la fecha de la confirmación o remoción de los magistrados en que, en muchos casos desafortunadamente, la Casa de Astrea se convierte, más que nada, en una subasta al mejor postor en muchas cosas, porque nadie sabe si va a quedar en el cargo y pretender asegurarse algún tiempo.*

*A la vista de todo esto, entonces, ciudadano Presidente, los fundamentos que han movido a la Comisión Redactora a este efecto son los de que los magistrados son por principio inamovibles. Esta inamovilidad es relativa hasta que transcurrido dos períodos al de su elección, ganan la inamovilidad definitiva hasta que llegue a la época de jubilarse.*

*En cualquiera de los casos, ciudadano Presidente, quiero resaltar el hecho de que tal cual está concebido el proyecto, la inamovilidad es consustancial al cargo, o sea que de no mediar las causales expresas, ya sea de índole legal o reglamentaria, la norma debe ser que el magistrado será confirmado. Esa es la interpretación que cabe aquí, porque no podemos someter a una persona, que se consagra de lleno a estas funciones a las vicisitudes propias de una confirmación. La confirmación debe sobrevenir de una manera automática; no debería ser menester ningún requisito especial, y entonces tendríamos la posibilidad de contar con un cuadro de la magistratura realmente eficiente.*

*Por lo demás, este artículo debe ser entendido en relación con otro artículo que ya hemos sancionado anteriormente y que institucionaliza con rango constitucional la carrera judicial, de manera que, aparte, entonces, de estas previsiones que dejo enunciadas se suma otra que contribuye poderosamente a hacer del cargo de magistrado un cargo de carrera y con plenas y completas garantías para el magistrado y también -y muy especial y principalmente- para la sociedad, para los justiciables. Es todo cuanto podría manifestar y que hace relación a la inamovilidad de los magistrados.*

*Termino, ciudadano Presidente, señalando que, en general, la propuesta N° 3 de los Convencionales Federico Callizo y Hugo Estigarribia, lo que hace es precisar mejor estos conceptos, por los cuales en cierto modo y escuchado al proyectista -y de no mediar alguna objeción de algún otro miembro de la Comisión Redactora- yo terminaría por acoger esta redacción por ser más precisa, no podría decir lo propio de la propuesta del distinguido Convencional Estanislao Llamas, por cuanto ella no establece la inamovilidad dentro de un lapso determinado; simplemente expresa "son confirmados por el período de cinco años", pero con eso no estamos asegurando sino una inamovilidad relativa y el magistrado nunca va a llegar, cuando más necesita precisamente, al término de su vida útil, cuando está próximo a la jubilación con esa garantía de que él va a llegar tranquilo a su vejez y que va a contar con haberes jubilatorios como es preciso a todo ser humano y sobre todo a quien cumple una misión tan augusta como es de la administrar justicia.*

*Por todo ello, ciudadano Presidente, este es el informe de la Comisión Redactora. Solicito su aprobación y luego de escuchado los fundamentos de los Convencionales Federico Callizo y Hugo Estigarribia, mocionantes del tercer párrafo, incluso estaríamos dispuestos, de no mediar una opinión discordante, a admitirlo como despacho de Comisión y a solicitar que sea votado. Muchas gracias, ciudadano Presidente...".*

En el capítulo siguiente veremos la situación de esta institución en el Derecho Comparado, para ver todas las funciones que le dan al mismo en otros sistemas jurídicos, uno de los cuales ya lo vimos en forma parcial en este capítulo.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> El principio de igualdad para el acceso a la función pública –de rango constitucional - sin mas 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 concursen 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.

## EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN EL DERECHO COMPARADO

### - INTRODUCCIÓN.

El Consejo de la Magistratura aparece como una especie de anhelo para lograr la nueva justicia, la cual está inspirada en los principios de independencia judicial e idoneidad de la función judicial.

Establecer un estudio de este instituto jurídico en el derecho comparado, no es tarea fácil, ya que las diversas legislaciones les asignan diferentes funciones y denominaciones, lo cual hace que las atribuciones y el peso político-jurídico del mismo varíe de un país a otro.

Algunos países le dan al Consejo de la Magistratura una jerarquía constitucional, mientras que otros incorporan dicho instituto en normas infraconstitucionales, lo cual es perfectamente aceptable, siempre que no haya en contra de los principios superiores emanados de la propia Carta Magna.

Ahora bien en lo que concierne a esta parte del trabajo, sólo nos abocaremos al estudio del desarrollo de esta institución en algunos países específicos, si bien a manera de comentario general, hablaremos de la denominación adoptada por este órgano en los diferentes países, éstos países específicos a los que nos referimos son Italia, Consejo General del Poder Judicial de España, y el Consejo de la Magistratura de la Argentina.

Tomamos estos tres modelos por las siguientes razones:

1) por constituir las mismas variaciones importantes en comparación con nuestro sistema y en el primer caso, es decir, Italia, porque se constituye en la cuna del nacimiento del Consejo de la Magistratura;

2) el español como fuente del sistema vigente en nuestro vecino país.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Al respecto, Adrian Ventura, sostiene: "...La importancia de conocer la regulación del Consejo General del Poder Judicial (C.G.P.J) en España reside en que este fue uno de los modelos directamente tenidos en cuenta por los convencionales reformadores de 1.994". obra citada, pág. 95

- **DENOMINACIONES.**

Ya hemos referido a este punto en capítulos anteriores, pero lo mencionaremos de vuelta aquí, de manera a partir de ella la investigación. La mayoría de las legislaciones han preferido optar por el nombre del Consejo de la Magistratura para designar a esta institución.

Así tenemos que nuestra Carta Magna utiliza la denominación de Consejo de la Magistratura, antes que otra caracterización, la misma tesitura adopta la Constitución Argentina, sin embargo este tiene amplias funciones no contempladas en nuestra Constitución. Más adelante ahondaremos sobre el particular.

En Europa tenemos diversas *denominaciones* utilizadas para nombrar a esta Institución, Italia, Francia y Portugal utilizan las mismas denominaciones, estableciendo el nombre de Consejo Superior de la Magistratura; en España la Institución es conocida con el nombre de Consejo General del Poder Judicial.

Entre los países americanos tenemos los casos de Venezuela y Bolivia que utilizan la denominación del Consejo de Judicatura; Consejo Superior de Judicatura en Colombia; en Perú tenemos el Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros.

Las denominaciones tienen su importancia, en cuanto a que a partir de allí surgen o se desprenden las características de estas instituciones, con lo cual también están relacionadas las funciones de los mismos. Así por ejemplo, no es lo mismo “Consejo General del Poder Judicial”, que “Consejo de la Magistratura”, el primero de los cuales, es utilizado en España y atribuye al órgano facultades de gobierno y superintendencia del Poder Judicial, etc.

Mientras que en el segundo caso, solo hace alusión – en la mayoría de los casos– a la elección de los candidatos a ocupar cargos en la Magistratura. Utilizamos la palabra elección, y no selección, esto es porque en muchos países, esta institución tiene, la función de designar a los Magistrados Judiciales y a los Agentes del Ministerio Público, lo cual es imperativo para lograr la *independencia* del Poder Judicial, como ya lo hemos explicado antes.

- **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN EN ITALIA, ESPAÑA Y EN LA ARGENTINA.**

Utilizando la misma línea de trabajo seguida para la elaboración de la parte referida al desarrollo del Consejo de la Magistratura en Paraguay, abordaremos el tema a partir de los que establece la Constitución Italiana, del año 1947, que entró a regir en el año 1958, y que incorporó a su contenido el Consejo de la Magistratura, es decir, que a partir de allí tuvo un basamento constitucional esta institución en Italia, ya que como hemos podido corroborar el embrión de la institución ya apareció en ese país a la primera década de 1900, y de allí en más se desarrolló en los demás países.

Hay que anotar también que la Constitución Italiana le sirvió de base a la incorporación de un Consejo de la Magistratura, con otra denominación por supuesto, en la Constitución Española de 1978, la cual también le sirvió de base a la Constitución Argentina de 1994, es decir, hay una concatenación entre este itinerario constitucional, por así decirlo, ya que el uno fue la base del otro.

Llegamos a este punto hay que decir, que nuestros Convencionales tampoco habrán estado ajenos a la lectura de estas dos Constituciones Europeas, y más la de España, si bien no se adoptó la denominación y muchas de las funciones que tiene aquella, no se le ha dado en nuestra Constitución al Consejo, sin embargo la idea de que exista una institución independiente que se encargue de la idea de la elección de los magistrados del Poder Judicial, habrá germinado a raíz de lo establecido en estas y otras constituciones.

Estos son los artículos de la Constitución Italiana referente al Consejo de la Magistratura, o en realidad el Consejo Superior de la Magistratura, que es la denominación adoptada en este ordenamiento jurídico.

“Artículo 104. La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder.

El Consejo Superior de la Magistratura estará presidido por el Presidente de la República.

Formarán parte de él, como miembros natos, el Primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo.

Los demás componentes serán elegidos en sus dos tercios por la totalidad de los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías, y en un tercio por el Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos titulares de la Universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio.

El Consejo elegirá un vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento.

Los miembros electivos del Consejo permanecerán en el cargo cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles.

No podrán, mientras permanezcan en el cargo, estar inscritos en los registros profesionales ni formar parte del Parlamento de un Consejo Regional”.

Artículo 105. Corresponden al Consejo Superior de la Magistratura, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento judicial, las admisiones, destinos y traslados, ascenso y medidas disciplinarias en relación con los magistrados”.

Artículo 106. Los nombramientos de los magistrados se harán por oposición.

La ley orgánica judicial podrá admitir la designación, incluso mediante elección, de magistrados honorarios para todas las funciones que se confieren a jueces individuales.

Podrán ser llamados al cargo de vocal del Tribunal Supremo por méritos especiales, previa designación del Consejo Superior de la Magistratura, catedráticos titulares de la Universidad en disciplinas jurídicas y abogados que tengan quince años de ejercicio y estén inscritos en los registros especiales correspondientes a las jurisdicciones superiores”.

Artículo 107. Los magistrados serán inamovibles. No podrán ser destituidos ni suspendidos de servicios ni destinados a otros cargos o funciones sino en virtud de resolución del Consejo Superior de la Magistratura, adoptada por los motivos y con las garantías establecidas por el ordenamiento de la judicatura y con el consentimiento de los propios interesados.

El Ministerio de Justicia tendrá la facultad de incoar expedientes disciplinarios.

Los magistrados se distinguirán entre sí únicamente por la diversidad de funciones.

El Ministerio Fiscal gozará de las garantías establecidas para él por los preceptos orgánicos de la judicatura”.

Artículo 110. Sin perjuicio de las competencias del Consejo Superior de la Magistratura, corresponderá al Ministerio de Justicia la organización y el funcionamiento de los servicios relativos a la justicia”.

Enrique Hidalgo, expresa: *“La Constitución Italiana de 1948 afirmó la independencia del juez – de quien prescribió se halla sólo sujeto a la ley- e intentó garantizarla con la instauración del Consejo Superior de la Magistratura. El mismo recién entró en pleno funcionamiento en 1959”.*<sup>112</sup>

Es decir, lo que se busca siempre con esta institución es la Independencia del Poder Judicial, sin embargo, se da la presidencia a la institución al presidente de la República. La solución adoptada por nuestro sistema sobre este particular nos parece muy acertada, pues el presidente es elegido de entre los miembros del Consejo, y no es impuesto el cargo por la ley a una persona determinada, menos aún tratándose del presidente de la república, de quien se trata de escindir el Poder Judicial, sería más saludable si se adopta este sistema, que sea el Presidente de la Corte que pase a ser presidente del Consejo de la Magistratura.

Pero estamos en la revisión del sistema italiano, así que es necesario apuntar otra vez al mismo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1948, y que traía como novedad el establecimiento de un organismo como el Consejo Superior de la Magistratura, fueron promulgadas leyes reglamentarias, primero la Ley Nº 195/58, y que luego fuera modificada en 1975. Más allá de que se garantice a esta Institución una serie de funciones y prerrogativas sobre el Poder Judicial, lo que se

---

<sup>112</sup> “Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados”. Edic. Depalma. Bs. As. 1997, pág 199

busca es siempre la independencia del Poder Judicial, por ello se habla de la independencia del Juez, cuestión prevista también en nuestra Carta Magna.

En primer término, la integración del mismo está dado como en la mayoría de los sistemas jurídicos que han adoptado ésta institución, de un sistema mixto, es decir sus componentes son de lo más diversos estamentos, pero en este caso la ley ya designa a los miembros que ocuparán el cargo, y no hay designaciones ni elecciones posteriores, al menos para una parte de ellos, pues otros miembros acceden a través de una elección.

*La integración se da del siguiente modo:* los miembros directos, es decir, los que forman parte automática son, el Presidente de la República, el Primer Presidente y el Fiscal o Procurador General del Tribunal Supremo o Corte de Casación; los otros miembros del Consejo surgen de comicios, estos comicios a la vez se subdividen, pues un tercio es elegido por los magistrados ordinarios pertenecientes a las diversas categorías, es decir, todos los magistrados inferiores, por otro lado están los elegidos por el Parlamento de entre los profesores titulares de cátedras de las diversas Facultades de Derecho y Abogados con quince años de experiencias profesional.

Vemos, que por más que el Presidente de la República integra directamente el Consejo, los demás miembros están en forma mayoritaria directamente relacionados con el Poder Judicial, de esta manera se asegura que los mismos interesados –los miembros del Poder Judicial– van a ser los que al final definan quienes ingresan a la Magistratura.

Veamos ahora las funciones de esta institución. Lo primero que salta a la vista de la lectura de la Constitución Italiana, es que el Consejo tiene varias atribuciones que van desde la selección, funciones administrativas y reglamentarias, las presupuestarias y, hasta llegar a las facultades disciplinarias y de remoción. Como vemos las funciones son amplias y van más allá de la mera función seleccionadora.



Salvo la función de nombramiento, ya que el mismo se realiza por concurso – concurso en el que participa el Consejo Superior de la Magistratura– le pertenecen al Consejo, con el cual el mismo adquiere una relevancia significativa en el sistema judicial italiano. Si bien no existe un total autogobierno, y con él *independencia* de los poderes políticos, esta institución con su forma de composición y funciones, cuenta con grandes posibilidades de sustentarse la independencia del Poder Judicial.

- **ESPAÑA.**

Esta institución fue incorporada en la Constitución Peninsular del año 1978, el artículo 122 incs. 2 y 3 son los que establecen la vigencia de éste órgano, sus funciones y la forma en que están integrados.

“...2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo.

La Ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la Ley Orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

Sin duda el primero de estos dos incisos más estudiado por los que profundizan en este tema, ya que es allí donde se establece como un órgano con súper poderes, ya que le asigna al mismo la facultad de gobierno del Poder Judicial, con lo cual la idea de la independencia del Poder Judicial pareciera que queda desacreditada y deja relegada a la Corte Suprema de Justicia en dichas funciones.

Sin embargo, la cuestión es muy diferente, pues justamente le está separando al Poder Judicial de los Poderes Políticos.

“Con la creación del Consejo General del Poder Judicial (C.G.P.J.) la Constitución de 1978 pretendió introducir un mecanismo garantizador de la independencia judicial añadido a la tradicional inamovilidad del juez y a la obligación de éste de someterse a la Ley.

Con ello, como bien señala, Perol Becerra, España no hizo más que seguir el ejemplo de otros países de Europa, donde el fenómeno evolutivo del Estado democrático constitucional, caracterizado por el ascenso de la jurisdicción a la categoría de un auténtico poder equiparable al Legislativo y al Ejecutivo, es acompañado –debido a su carencia de naturaleza política– de la pretensión de desvincular la judicatura de toda dependencia respecto de los demás poderes del Estado y, en especial, del ejecutivo o por lo menos, de la de lograr que dicha dependencia sea la menor posible, contemplándose a tal efecto en la norma constitucional un órgano particular que se encargue de su administración”.<sup>113</sup>

Existen posiciones muy a favor de esta forma de presentación de la Institución, como las que encontramos en la opinión de los magistrados Oscar Paiva Valdovinos y Arnaldo Martínez Prieto emitida en la Revista Veritas: “...Existen, según lo hemos aprendido, diversas razones – formales unas, otras ideales– que nos indican que dicha norma operativa, lejos de posibilitar la injerencia, ha posibilitado el funcionamiento del Consejo den beneficio de toda la ciudadanía del pleno ejercicio del derecho a la justicia”.<sup>114</sup>

El otro inciso habla de la integración de la institución, el cual está integrado por veinte y uno miembros, de los cuales la mayoría está afectado a la Magistratura Judicial, la Presidencia ha de ser ejercida por el Presidente del Tribunal Supremo y doce Jueces de diversas categorías judiciales, por último están ocho miembros elegidos de entre abogados con más de quince años de profesión y que tengan reconocida competencia.

---

<sup>113</sup> VENTURA, Adrian. Obra citada pág. 95 y 96

<sup>114</sup> PAIVA VALDOVINOS, Oscar Augusto; MARTINEZ PRIETO, Arnaldo. “El Consejo General del Poder Judicial de España”.

Vemos como existe una influencia del sistema italiano en la forma de integración, y también en la forma en que los integrantes llegan a los respectivos lugares, es decir, existen dos categorías, primero los que tienen el cargo porque la ley así ya lo establece, y los que llegan a través de una elección, pero sin embargo, la presidencia de la institución no pertenece a ningún otro poder que al judicial, pues es el presidente del Tribunal Supremo quien detenta dicho cargo.

Esta institución ha venido funcionando como un verdadero autogobierno, por lo que no resulta atentatoria contra el principio de independencia judicial. Esto es así porque en este sistema, la facultad administrativa recae en este órgano de gobierno creado por la Constitución y cuyas funciones a diferencia de nuestro sistema, va mucho más allá de la simple selección de los magistrados, sino que tiene verdaderas funciones administrativas, disciplinarias, presupuestarias, etc. Todo esto le garantiza una verdadera independencia.<sup>115</sup>

Los órganos que componen la institución son: el Presidente que como imperativo constitucional siempre recae en el Presidente del Tribunal Supremo; el Vicepresidente, que sustituye al Presidente en sus vacancias; el pleno, es el órgano más importante y tiene funciones consultivas y decisorias; la Comisión Permanente, la posición que ocupa dentro de la estructura general es la de estar subordinada a las decisiones del pleno y tomar algunas decisiones que no le competen al pleno; la comisión de calificación, elabora y recaba informes sobre distintos órganos, los cuales los eleva al pleno; la comisión de estudios e informes, como su nombre lo indica está destinado a la elaboración de informes y proyectos que son elevados al pleno; Comisión Presupuestaria, elabora el proyecto de presupuesto del C.G.P.J.; Órganos Técnicos, son encargados del servicio de inspección, pero sin ninguna facultad disciplinaria, la Secretaría General, tiene a su cargo la función organizativa, es decir, sirve de enlace entre los demás órganos que componen el Consejo; la

---

<sup>115</sup> ENRIQUE HIDALGO, sostiene sobre el particular que: *“Las funciones de este Consejo según el Art. 107 de la Ley Orgánica son las de proponer los candidatos para la integración del Tribunal Constitucional y de la presidencia del Tribunal Supremo; inspeccionar juzgados y tribunales y controlar la disciplina en el Poder Judicial; ejercer las facultades reglamentarias; nombrar los jueces; y, refrendado por el ministro de Justicia, presentar para real decreto los nombramientos de los magistrados del Tribunal Supremo, presidente y magistrados”*.

Gerencia, encargado del régimen económico-financiero del Consejo; por último tenemos la Comisión Disciplinaria, la cual tiene la facultad de instruir sumarios e imponer sanciones a jueces y magistrados, lo más importante de esta comisión es la de no estar subordinado al pleno.

Como podemos denotar esta institución tiene amplias funciones establecidas para sus diversos órganos, pero sin duda la función más importante, es la que está establecida en el Artículo 122, inciso 2º de la Constitución Española, que se refiere a la potestad de gobierno del Poder Judicial que tiene el Consejo General del Poder Judicial. Con ello se asegura la real independencia del Poder Judicial, pues queda fuera del alcance de cualquier otro y así se da una real vigencia al principio de separación y equilibrio entre poderes.

La situación que se da en Paraguay, sin embargo, no es muy propia para llevar adelante una reforma que implique pasar totalmente el gobierno del Poder Judicial al Consejo de la Magistratura. Además creemos que no se le debe imponer de ante mano un presidente a la institución, sino que él debe elegir de su ceno, de manera a garantizar su autonomía como órgano extra-poder. Pero al margen de todo ello, las facultades que esta institución tiene en el sistema español, son muy importantes para la independencia judicial.

#### - ARGENTINA.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> “...En el caso de Perú, en la conformación de su Consejo Nacional de la Magistratura, está representada la institucionalidad del País: Poder Judicial, Ministerio Público, Colegios Profesionales y Universidades Públicas y Privadas. Está conformado por siete integrantes a quienes se denomina Consejeros. Sin perjuicio que más adelante volvamos sobre esta cuestión (en el epígrafe correspondiente a la forma de elección de los miembros de los diferentes Consejos), los mismos son elegidos: Uno, por los miembros titulares de la Corte Suprema de la República. Uno por los miembros titulares de Junta de Fiscales Supremos. Uno por los Rectores las universidades nacionales. Uno por los Rectores de las universidades particulares. Uno por los agremiados en los distintos Colegios de Abogados del País. Dos son elegidos por los agremiados en los demás colegios profesionales del país descontados los colegios de abogados. En Argentina, el Consejo de la Magistratura es regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Según el art. 114 de la Constitución argentina, el Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. La Constitución de la Provincia de

De la situación argentina, ya hablamos en diversas partes de este trabajo, lo hicimos en cuanto comentamos el concepto del Consejo de la Magistratura hecho por Ventura en el Capítulo II, también hablamos del mismo cuando hicimos alusión a las funciones que tiene el Consejo de la Magistratura en otros sistemas constitucionales y que no se les da en nuestro sistema jurídico. Por todo esto, la referencia que haremos en esta parte del trabajo sobre el sistema vigente en la República Argentina va a ser sólo para dar unas notas esenciales.

La reforma constitucional en la Argentina de 1994, significó el alumbramiento para esta institución en la República Argentina, lo cual no da la pauta de que fue después de que nuestro país hiciera lo mismo, esto quiere decir que nuestra Constitución pudo haberle servido de base a esta reforma, no hay que olvidar que adoptaron el nombre de Consejo de la Magistratura, igual como lo hace nuestra Carta Magna, teniendo en cuenta también lo ya mencionado en este trabajo y por un autor argentino de que el modelo seguido fue el Español, del cual adoptó las amplias facultades que se le asigna a esta institución, lo cual no incluye la de gobierno, pero si la de las facultades disciplinarias.

Acudamos a la fuente para traer luz a esta cuestión, esto es, a la Constitución Argentina, que en su Art. 114, establece cuanto sigue:

---

*Buenos Aires, en su art. 175, indica que el Consejo de la Magistratura se compondrá, equilibradamente, con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de los jueces de las distintas instancias y de la institución que regula la matrícula de los abogados en la Provincia. El Consejo de la Magistratura se conformará con un mínimo de quince miembros. Con carácter consultivo, y por Departamento Judicial, lo integrarán jueces y abogados; así como personalidades académicas especializadas. Y en el art. 3° de la Ley 11.868 se expresa que: El Consejo estará presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y debe estar compuesto por dicho Magistrado; un juez de Cámara; un juez de primera o única instancia y un miembro del Ministerio Público; seis representantes del Poder Legislativo; cuatro representantes del Poder Ejecutivo y cuatro representantes del Colegio de Abogados de la Provincia. Por lo tanto, es un hecho que en la práctica totalidad de los países en los que existe un órgano de gobierno de los Jueces y Magistrados, su composición es mixta, lo cual resulta lógico y es la fórmula más apropiada de integrarse estos Consejos de la Magistratura o de la Judicatura. Lo que debe evitarse a toda costa es que sus integrantes sean predominantemente de carácter político. (RICO, J.M. y SALAS, L., Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional, Centro para la Administración de Justicia, Miami, San José, 1990; LÓPEZ GUERRA, L. y AGUIAR DE LUQUE, L., Las Constituciones de Iberoamérica, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.)*

---

“El Consejo de la Magistratura, regulada por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. Serán sus atribuciones:

1.- Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.

2.- Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.

3.- Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.

4.- Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.

5.- Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

6.- Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz presentación de los servicios de justicia.”

En las tres últimas líneas de la primera parte del artículo precitado, establece que en el Consejo de la Magistratura tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

También establece la forma de integración de la institución, el cual queda establecido, según lo que establece taxativamente la segunda parte del Artículo 114 de la Constitución Argentina, es decir, de representantes de los tres poderes del Estado, de los jueces inferiores, los abogados con matrícula federal<sup>117</sup>, además y por último habla de personas del mundo académico y científico, pero sin aclarar

---

<sup>117</sup> Aquí vemos que se aleja de la Constitución española e italiana, ya que no pone como requisito un tiempo determinado de ejercicio de la profesión.

que se tengan que tratar de abogados o pueden ser académicos y científicos de otras ramas afines.

De esta forma vemos que el comienzo ya difiere del nuestro, ya que establece la facultad de administrador a esta institución, lo cual es impensado en nuestra forma de presentación de la institución, que apenas le da una facultad seleccionadora, con la posibilidad de elevar la propuesta en tema, luego de la selección, pero sin que siquiera su propuesta tenga carácter vinculante.

Algunos autores, como Adrian Ventura, creen que el hecho de que las atribuciones dada al Consejo, podrían ser perjudiciales, ya que el órgano está integrado por políticos.<sup>118</sup>

De todo lo dispuesto se desprende que el órgano creado por la enmienda Constitucional Argentina del año 1994, se convirtió en una institución con muchas atribuciones, las cuales bien usadas, podrían elevar la posibilidad de que la cede la real independencia del Poder Judicial, sin embargo como ocurre en diversos otros países, la injerencia política hace que sea muy difícil lograr enarbolar los principios de independencia judicial, e idoneidad en el ejercicio de la Magistratura. Pero todo esto es debido a un mal planteamiento, y que el órgano debiera de estar copado por miembros que responden directamente al Poder Judicial, con lo cual se evita la excesiva injerencia política.

#### **- OTROS PAISES LATINOAMERICANOS.**

El Consejo mexicano, según el art. 100 de su Constitución, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios de circuito y un juez de distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos consejeros

---

<sup>118</sup> “Paradójicamente, la reforma de 1994, que declamó la necesidad de independizar a la justicia de tales influencias, terminó por entregar las atribuciones – en materia disciplinaria, administrativa y financiera– que antes eran de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia a un órgano integrado por políticos”, obra citada, pág. 202

designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas.

En El Salvador, por poner otro ejemplo, según el art. 187 de su Constitución, los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos y destituidos por la asamblea legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos.

En Ecuador, según el art. 2 de la Ley orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, el Consejo Nacional de la Judicatura estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, quien podrá ser o no magistrado integrante de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidirá y por siete vocales, designados por el Pleno de la Corte Suprema, con el voto, de por lo menos, las dos terceras partes de sus integrantes, de la siguiente manera: a) Tres designados directamente por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno; b) Uno por los ministros: de los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal; y, de las cortes superiores de Justicia; c) Uno por la Federación Nacional de asociaciones judiciales del Ecuador; d) Uno por los decanos de las facultades de derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas de las universidades reconocidas por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; y, Uno por los presidentes de los colegios de abogados del Ecuador legalmente reconocidos. Salvo los vocales señalados en la letra a), los demás serán designados de entre las listas, de hasta cinco candidatos, que seleccionen los distintos colegios nominadores; los que serán convocados y regulados por el Tribunal Supremo Electoral.<sup>119</sup>

La Constitución colombiana declara que la administración de justicia es una función pública de rango constitucional y que sus decisiones son independientes, y le da al C.S.J. el mismo nivel orgánico que tienen las altas cortes como la Corte

---

<sup>119</sup> Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Composición del Consejo de la Magistratura. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Judicial/Magistratura/composicion.html>. 5 de mayo de 2005.



Suprema, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pero lo dota de funciones, atribuciones, facultades y competencias especiales descritas directamente por la Constitución. Orgánicamente el C.S.J. está dividido en dos salas, diversas en su origen y funciones. La Sala Administrativa está integrada por seis magistrados elegidos para períodos de ocho años, uno por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema de Justicia y tres por el Consejo de Estado; la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, la conforman siete magistrados, elegidos también para un período de ocho años, pero por el Congreso Nacional, es decir, la Cámara y el Senado en sesión plenaria, de ternas enviadas por el gobierno.

En el ámbito regional, en las cabeceras de distrito, existen consejos seccionales de la judicatura que conservan la misma estructura del Consejo Superior, es decir, se encuentran divididos en dos salas: la administrativa y la jurisdiccional disciplinaria. Los cargos de magistrado de estos consejos son de carrera y a ellos se accede en propiedad, por concurso público de méritos.

**- A MODO DE CONCLUSIONES PRELIMINARES.**

De la revisión del funcionamiento de esta institución en el Derecho Comparado, podemos llegar a la conclusión de que con algunas diferencias y grado de preponderancia que se da al mismo en los diversos sistemas jurídicos, participan activamente en el desarrollo de las actividades del Poder Judicial, pues proponen, designan, administran y destituyen en algunos casos a los miembros del mismo, por esta razón es que algunos lo llaman el gobierno del Poder Judicial.

Creemos entonces, que con la modificación de la actual estructura de funcionamiento del Consejo de la Magistratura en la República del Paraguay, aumentando los miembros del Poder Judicial que forman parte de ella, y dándole la posibilidad de proponer ternas vinculantes para la elección de miembros de la Corte y un representante del Ministerio Público y de actuar como organismo acusador ante el Consejo de la Magistratura.

## PROPUESTAS Y CONCLUSIONES PARCIALES

### - A MODO DE CONCLUSIONES.

Las ideas y sugerencias expuestas en este trabajo elaborado un tanto apresuradamente –advertimos al lector que todavía no son concluyentes–<sup>120</sup>, son producto simplemente de las reflexiones que sobre la realidad judicial, hemos podido realizar sobre la base de las experiencias en el ejercicio de la docencia en forma ininterrumpida, la actividad profesional y en base a la opinión de varios tratadistas de la actualidad.

Somos del criterio de que todo análisis de una institución importante, debe ir acompañado con una reflexión sobre su funcionamiento y en la medida de lo posible ofrecer algunas propuestas viables para lograr su fin teleológico y jurídico.

Esta obra abarca al Consejo de la Magistratura, y la intención es simplemente ofrecer al lector y público en general un bosquejo general acerca de algunas sugerencias y proponer innovaciones sobre su Composición y Funciones para lograr la efectiva independencia del Poder Judicial.

Cuando Montesquieu planteo su tesis de la división de los poderes del Estado, lo que estaba buscando es que ese ente creado (El Estado), a partir del contrato social<sup>121</sup>, funcione y realmente cumpla con sus finalidades, pues de nada sirve que exista un Estado –nación política y jurídicamente organizada–, según la definición más corriente; si al final las personas van a hacer justicia por manos propia<sup>122</sup>, o un sin número de cosa que el Estado debe garantizar, y *¿cómo lo hace?*.

---

<sup>120</sup> Nuestra intención fue la de exponer algunas ideas generales sobre esta Institución, plasmando algunas consideraciones –a nuestro entender–que beneficiarían para su plena consolidación.

<sup>121</sup> Según el Contrato Social de Rousseau.

<sup>122</sup> O de otro modo que el desprestigio sea tan grande que exista una percepción general que dicha Institución no funcione. Información publicada por Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

Pues a través del Poder Judicial, que a raíz de la tesis hasta hoy mantenida de la división de los poderes. Es aquí donde surge la postura nuestra, pues se deben establecer los mecanismos para garantizar esta INDEPENDENCIA, y a eso apuntó al organizar una institución como el Consejo de la Magistratura en la Constitución de 1992, pero la forma en que está estructurado, no pude llegar a cumplir dicho cometido, según nuestro modesto entender.

Nuestra Constitución Nacional, prevé los mecanismos para mantener la independencia judicial, inmunidad, inamovilidad, etc., en cuanto a los Magistrados individualmente tratados, lo que es conocido también como la independencia intra-órgano o interna, pero también establece mecanismos para la institución en sí, independencia del Poder Judicial, autarquía presupuestaria, etc., es decir, se establecen en la propia Carta Magna los mecanismos garantizadores de dicha situación.

Tenemos que decir, sin embargo, que estos mecanismos no han conseguido apartar al Poder Judicial de las influencias políticas, en cuanto a los primeros por el hecho de que desde el inicio, al momento de su designación, ya dependen totalmente del poder político, y en cuanto a lo segundo por el hecho de que el presupuesto es aprobado en esferas de los poderes políticos, por lo demás, es difícil bajo estas circunstancias lograr la independencia.

En esta investigación, no nos ocuparemos de la segunda cuestión, si bien lo mencionamos en algún momento, pero si nos atañe la cuestión que hace referencia a los magistrados en particular, pues es la forma en que los mismos son designados lo que hace que estén a merced de los poderes políticos.

Entonces, la idea de potenciar la institución extra-poder y de composición mixta, el Consejo de la Magistratura, es para lograr que el Poder Judicial pueda contar con magistrados independientes e idóneos, formados a través de la Escuela Judicial, para que todos tengan una formación íntegra y técnico-científica.

El Consejo de la Magistratura es un órgano de composición mixta, que ha nacido para garantizar la independencia del Poder Judicial, esto es así porque el mismo se constituye en un órgano diferente a todos los poderes del Estado, esto,

independientemente de que esté formado por miembros de los diversos poderes y otras entidades.

Como pudimos ver en el desarrollo de esta obra, al hablar de la naturaleza del mismo, pudimos constatar que existen muchas discusiones en doctrina al respecto, algunos apuntan que es un órgano judicialista, otros que es un órgano administrativo, todos muy bien fundamentados, pero si le ubicamos en cualquiera de estas categorías, el mismo quedaría otra vez a mercede de algún poder político, y esto es justamente lo que se trata de evitar con esta institución.

Por ello, en este trabajo, hemos llegado a la conclusión parcial<sup>123</sup> de que el Consejo de la Magistratura constituye un órgano extra-poder, con características autónomas. Sin embargo, en la forma que le están dadas las funciones en la actualidad, el mismo no puede garantizar la finalidad con que fue creada, ya que en definitiva su función queda en la nada en la práctica, ya que depende en su totalidad de los poderes políticos para completar esa tarea, es decir, su función se circunscribe a la selección y proposición de ternas, que pueden o no ser aceptadas por los órganos designados.

El nacimiento de la institución, se dio por la necesidad de escindir la función jurisdiccional del control de los órganos políticos, esto es así, ya que en un principio la autoridad central era la que designaba a los jueces desde la más alta jerarquía hasta los más inferiores, esta era la situación de nuestra Constitución de 1992. Sin embargo, y a pesar de su nacimiento obedeció a la idea de contar con un órgano especializado en la selección y designación de magistrados, sólo se le dio el papel de seleccionador, y con ello otra vez queda supeditado a lo que los órganos políticos decidan en cada caso.

Como habíamos manifestado en el desarrollo del trabajo, la selección y designación de magistrados durante la historia en el derecho comparado, ha tropezado en la mayoría de las veces con decisiones del ámbito político, debido a no contener una estructura que marque el inicio de la independencia y autonomía

---

<sup>123</sup> Ya que estamos abocado a realizar un estudio mucho más amplio y presentar nuestras propuestas finales en un trabajo que abarca otras instituciones que se encuentran en nuestra Constitución Nacional, pero adelantamos nuestras ideas generales –sin ser definitivos.

con que los magistrados deben ejercer sus funciones, por ello se debe otorgar la función de selección para el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General del Estado, con proposiciones vinculantes; y designación de los magistrados inferiores y Agentes Fiscales sobre la base de la carrera judicial y de su desempeño en la Escuela Judicial, asimismo creemos que es una aserción el hecho de que el organismo de selección y designación en algunos casos, sea distinto al órgano de selección y designación en algunos casos, sea distinto al órgano que controla el juzgamiento de la conducta, con la consiguiente responsabilidad de los Magistrados Judiciales.

Por este motivo el Consejo de la Magistratura –algunos juristas sostienen– debe tener a su cargo no sólo la función de selección, sino – y en los casos que especificamos– también la designación de los magistrados judiciales, por medio de la Escuela Judicial, con un perfil uniforme de candidatos; con una mayor integración por parte de los miembros del Poder Judicial, sin la mayor intervención política, de manera a escindir la función jurisdiccional de influencias políticas y así lograr la real independencia del Poder Judicial.<sup>124</sup>

Se puede decir que un Estado crea un orden superior para que esta rija sus destinos políticos, jurídicos, económicos, sociales, etc., es decir, se promulga una Constitución que es creación de un poder constituyente, que es conocido como poder primigenio, porque es el que crea el sistema y a partir de allí lo que pueda ya es el poder constituido, y este poder constituido ya debe respetar el orden establecido por los primeros.

Ahora bien, hay dos cosas que analizar, **primero** el verdadero sentido de lo que es buscado por el Poder Constituyente, en nuestro caso, estuvimos dominados por un gobierno dictatorial y, había que cambiar el sistema para poder empezar a soñar con un modo diferente de hacer las cosas.

Es decir, lo que se buscaba desesperadamente, si cabe la expresión, era superar un sistema vigente. Esto sucedió también con el tema investigado en este

---

<sup>124</sup> Sin embargo, creemos que esta hipótesis sea muy difícilmente implementada por nuestras autoridades políticas por no existir tradición en ese sentido.

trabajo, esto es, un órgano extra poder creado para garantizar la vigencia de la independencia del Poder Judicial, había que quitarle de las manos del Poder Ejecutivo dicha facultad, y para que no se exacerben los poderes del primero, entonces se creó un organismo de integración plural que pueda realizar la tarea de selección de los magistrados judiciales.

Pero el deseo de cambio era muy fuerte, no les dejó ver la mejor forma de implementarlo, y de este modo establecieron una institución que por sus características está muy bueno –un órgano extra poder, desligado de todos los poderes del Estado–, pero que con las funciones que le otorgaron quedó reducido a una existencia sin importancia, casi un adorno, pues quedó completamente en manos de otras instituciones la decisión de nombrar a los magistrados judiciales.<sup>125</sup>

El **segundo** punto a analizar es la posibilidad que existe de cambiar lo que había sido establecido al comienzo por el poder constituyente, que es el pueblo en sí, que a través de sus representantes establece una norma fundamental de organización del Estado en todos los ámbitos.

A partir de aquí, ya quedan los poderes constituidos y son los que van a regir los destinos de la nación, con lo cual parece solucionada la cuestión, ya que sólo se observa lo ya establecido y ya ésta, sin embargo, no todo es tan sencillo y a partir de la promulgación de una Constitución, surgen algunos problemas, esto es así porque la sociedad es dinámica, entonces va cambiando y lo que no era aceptado antes, ahora lo es o viceversa; en el caso particular de nuestra República, vimos que la creación obedeció mas a la necesidad de cambio de sistema que darle verdadera soluciones a los problemas que se enfrentaban, entonces sucede que una institución creada con el anhelo de lograr la independencia del Poder Judicial, no puede cumplir con su cometido por razones de estructuración del mismo.

---

<sup>125</sup> **NOTA DEL AUTOR.** Sin embargo, que el sistema de designación de los magistrados por la Corte Suprema de Justicia, por la terna conformada por el Consejo de la Magistratura, funciona en esencia, siempre y cuando el mismo sea basado en la idoneidad y en la capacidad de los postulantes al cargo.

Entonces surge la idea de cambiar la forma de estructuración del mismo, lo que implica quebrantar el orden creado por el poder constituyente, lo que se debe hacer por vía del poder constituido, lo que es absolutamente factible.<sup>126</sup>

Por mandato expreso de la Constitución vigente, las modificaciones propuestas no se pueden llevar a cabo por vía de la enmienda<sup>127</sup>, sino que el mismo deberá ser introducido a través de una reforma (art. 289 C.N.), lo cual es totalmente factible, ya que si bien una de las condiciones para que se dé la reforma es que haya pasado un cierto tiempo<sup>128</sup>, por lo que la reforma podría realizarse sin mayores problemas.

Las dos modificaciones que proponemos son en la *forma* de composición uno, y en las *funciones* otro, el primero obedece al hecho de la necesidad que existe en que el Consejo de la Magistratura esté integrado por más miembros del Poder Judicial, de manera a que ellos mismos sean los garantes del respeto de la independencia judicial; y el segundo al hecho de que la institución realmente sea un órgano extra-poder y autónomo, que no dependa en sus decisiones de otras entidades que tengan que definir en última instancia sobre la designación de los Magistrados Judiciales.

Entonces, estas dos proposiciones vendrán a modificar la actual disposición constitucional que establece la composición y funciones del Consejo de la Magistratura<sup>129</sup>, es decir, esto resulta una propuesta de modificación constitucional, y en vista a que estos últimos tiempos se proyecta una reforma, estos son los dos aspectos de la institución que se pueden *incluir* en el proyecto, en post de una real vigencia de la independencia del Poder Judicial.

- **PROPUESTA.**

---

<sup>126</sup> En palabras de Bidar Campos “...ese ejercicio de poderes constituidos a veces hace impacto materia en la constitución, la altera, la desfigura, la priva de vigencia, etc.”. Derecho Constitucional, Tomo I, pág. 157.

<sup>127</sup> Art. 290 de la Constitución

<sup>128</sup> 10 años.

<sup>129</sup> Arts. 262 y 264 C.N.

**INTEGRACIÓN.** Además de los miembros actuales: “Un miembro de la Corte Suprema de Justicia; un representante de Poder Ejecutivo; un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegidos por sus pares, y, un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento de las Universidades Privadas, elegido por sus pares”.

En ese sentido, proponemos la siguiente integración –sin que sea ya un criterio definitivo sobre el problema –una propuesta de integración, que adscribe el principio de equilibrio de fuerzas dentro del Consejo de la Magistratura. Sería de la siguiente forma:

1. Un miembro de la Corte Suprema de Justicia.
2. Un representante del Ministerio Público Fiscal.
3. Un miembro del Poder Judicial elegido por sus pares.
4. un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva.
5. dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa.
6. un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegidos por sus pares, y, un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento de las Universidades Privadas, elegido por sus pares.

En ese sentido, concluimos que el Consejo de la Magistratura, deberá también contar con un representante del Ministerio Público, ya que el Consejo tiene facultades para realizar la selección y postulación de los Magistrados del Ministerio Público; con un miembro del Poder Judicial, que podría ser un Juez de Paz, un Juez de Primera Instancia de cualquier fuero y jurisdicción o un Miembro del Tribunal de Apelaciones elegidos directamente por toda la magistratura judicial de la república en elecciones organizadas y controladas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, la presencia de representantes del Ministerio Público y del Poder



Judicial, podría garantizar un mayor control y garantía para la conformación de las ternas basadas en la idoneidad, capacidad y trayectoria de los postulantes.

Se advierte que entre los integrantes para el Consejo de la Magistratura no hemos incluido el representante del Poder Ejecutivo por los siguientes motivos: la presencia política del Poder Ejecutivo no sería necesaria ya que el Presidente de la República tiene participación directa en el proceso de designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, quienes son los que designan posteriormente a los magistrados del Poder Judicial, como asimismo presta su acuerdo para el nombramiento del Fiscal General del Estado.

**FUNCIONES:** Además de las funciones actuales: “proponer las ternas con carácter de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los Tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales; elaborar su propio reglamento y los demás deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes”.

En ese sentido, sostenemos que es importante, también que el Consejo de la Magistratura, tenga la función de proponer ternas vinculantes<sup>130</sup> de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; selección, observando los mismos criterios y elevar la terna para Fiscal General del Estado al Poder Ejecutivo, para que

---

<sup>130</sup> En cuanto a los caracteres generales de la reglamentación que corresponde, del funcionamiento del Consejo de la Magistratura, nuestra opinión es que ella debe ceñirse, principalmente, a las normas generales que hacen a los sistemas de designación de los representantes de los distintos estamentos que en él estarán representados, así como al procedimiento para el tratamiento de las ternas que proponga, asegurando que ellas tengan un carácter vinculante, en el sentido de ser definitivas, como expresión de un serio y cuidadoso sistema de selección de los candidatos. Esto significa, que de ellas debe salir precisamente la designación pertinente. Lo contrario, significaría hacer ilusorio el cambio del sistema de designación de los miembros del Poder Judicial. Desde luego, debe tenerse en cuenta que en la conformación de las ternas habrán de intervenir los representantes de los tres poderes del Estado.

los designe, con acuerdo de la Cámara de Senadores; y, selección con los mismos criterios valorativos en base a la idoneidad de los candidatos a miembros de Tribunales inferiores, de los Jueces, Defensores Públicos y de los Agentes Fiscales.<sup>131</sup>

Y esto es importante, teniendo en cuenta las varias posiciones jurídicas, de destacados abogados, juristas, políticos sobre la conformación de la terna para Fiscal General del Estado que fuera conformada por el Consejo de la Magistratura.

En ese sentido, extraemos a continuación, algunos puntos de vistas, que fueron publicados por los medios de comunicación social.

“La terna colorada, con candidatos para fiscal general del Estado, hecha por el Consejo de la Magistratura motiva fuerte debate sobre si el presidente Lugo puede rechazarla o no. Como siempre, hay opiniones a favor y en contra, políticas y jurídicas.

Los senadores Hugo Estigarribia (catedrático de Derecho) y Rogelio Benítez (abogado) sostienen que el presidente Lugo no tiene otra opción que elegir a uno de los candidatos seleccionados y remitir el nombre elegido al Senado para que le preste su acuerdo.

Sin embargo, Estigarribia aclara que mientras no haya acuerdo, el trámite de nombramiento no culmina y puede quedar en la nada.

Por otro lado, el senador Marcial González Safstrang (abogado) sostiene que el Poder Ejecutivo puede rechazar la terna, porque la Constitución no establece que la misma es vinculante.

A su vez, el diputado Salustiano Salinas afirma que Lugo puede "congelar" el nombramiento en forma indefinida, porque es antidemocrática.

---

<sup>131</sup> Creemos que para la buena salud política de la República, también el Consejo de la Magistratura, intervenga en el proceso de selección y conformación de las ternas para la Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República.

Francisco Javier Díaz Verón, Germán Antonio Torres Mendoza y Edward Ignacio Irala Rivas integran la terna seleccionada por el Consejo de la Magistratura y todos tienen afiliación colorada.

De esta manera, los colorados rompieron el pacto político, hecho el año pasado con el oficialismo. Según el pacto, la Fiscalía General sería cupo del presidente Lugo, y la Contraloría quedaría a la ANR.

SE PUEDE DISOLVER. Para el ex presidente del Consejo de la Magistratura Federico Callizo Nicora, la terna puede quedar disuelta en el Senado si aquí no hay votos para el acuerdo constitucional.

Callizo sostiene también que Lugo no tiene otra opción que hacer el nombramiento, porque la terna es vinculante. Sin embargo, explicó que el Senado tiene la opción política para rechazar la terna partidizada, no prestando su acuerdo al Ejecutivo para la designación del nuevo fiscal general.

En ese caso, Callizo dice que la terna quedará disuelta y el Consejo debe seleccionar a nuevos candidatos.

Por otra parte, el abogado sostuvo que los miembros del Consejo de la Magistratura que aprobaron la terna colorada merecen el juicio político.

"El Consejo de la Magistratura dejó de actuar en forma imparcial e independiente, y se ha convertido en un apéndice del Partido Colorado, al cual lo ha querido beneficiar indudablemente. Ha cometido lo que se llama mal desempeño en sus funciones y, por tanto, los miembros que votaron a favor deben ser sometidos a juicio político."

Callizo explicó que el artículo 6º de la Ley 296/94, que organiza el Consejo de la Magistratura, establece que los integrantes de esta institución serán removidos

por juicio político, de la misma forma que los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

También dijo que los demás candidatos pueden cuestionar judicialmente la selección de terna, porque el Consejo se ha apartado de su función....”<sup>132</sup>

Por su parte, el político Daniel Codas, expreso que: “Quienes sostienen que la única manera de nombrar jueces y fiscales es repartiendo los cargos entre los partidos políticos, el llamado cuoteo, hoy podrán comprobar que este, no solo evita que se nombre a los más idóneos, sino que ya ni siquiera sirve para llenar los cargos vacantes. No se puede nombrar a dos miembros de la CSJ, uno del TSJE, fiscal general, contralor y defensor del Pueblo debido al cuoteo, ya que nadie se da por satisfecho con la tajada de la torta que le toca.

Es natural que así sea, ya que cuando un grupo de cargos a ser llenados se convierte en un botín, las ambiciones siempre van en aumento y quienes deben distribuirse los cargos intentarán sacar más provecho que sus posiciones. En definitiva, todo se reduce a quién puede manipular más hábilmente las instituciones.

Desde la Constitución de 1992, se han despreciado la independencia y la imparcialidad como requisitos para acceder a los cargos judiciales, y a cambio de esto se ha exigido lealtad partidaria, repartida según la capacidad de cada partido político de exigir su cupo.

En la última conformación de la terna para la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Magistratura ha decidido terminar de mostrar que no sirve para lo que supuestamente existe, es decir, elegir a los más idóneos para los cargos vacantes. Y los políticos que se adhieren entusiastas al cuoteo de los cargos judiciales, por un lado, han festejado alborozados el atropello y, por otro, lo han lamentado, pero ambos decididos a continuar con la repartija.

---

<sup>132</sup> ABC COLOR, Lunes 6 de diciembre del 2.008.

Aún no ha madurado el momento de cambiar al Consejo de la Magistratura y dejar de lado el cuoteo, aún hay demasiados dentro y fuera del ámbito político que consideran que el único camino es la repartija de cargos. A esto le llaman "realismo político", lo demás es utopía, argumentan. Aún debe descomponerse más el Poder Judicial y los procedimientos constitucionales necesitan ser más impudicamente pisoteados. Entonces, tal vez, llegue el momento en que tomemos la decisión de cambiar este estado de cosas...".<sup>133</sup>

Habiendo tantas opiniones dispares sobre el tema, es preciso que la ley determina en forma fehaciente que la terna propuesta por el Consejo de la Magistratura es vinculante y obligatorio.<sup>134</sup>

Igualmente, propugnamos que por disposición legal, sea establecido el plazo máximo por el cual tanto el Congreso Nacional (en la designación de Ministros de Corte) o el Poder Ejecutivo (en la designación del Fiscal General del Estado) amen para que los órganos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) presten sus acuerdos correspondientes, y no haciéndolo así, se estaría aplicando el procedimiento para el

---

<sup>133</sup> Vicepresidente del PPQ, publicado en fecha 6 de diciembre del 2010, en el diario ULTIMA HORA.

<sup>134</sup> "LUGO NO TIENE OTRA ALTERNATIVA". "Es una obligación del presidente de la República nombrar a uno de los candidatos seleccionados por el Consejo de la Magistratura. No tiene posibilidad de devolver la terna al Consejo", afirmó el senador colorado Rogelio Benítez. Agregó que Lugo debe elegir a quien tiene más capacidad. "Sería absurdo que no lo haga. Sería una irresponsabilidad. Ya lo hizo en el caso de Lovera Cañete, que debía reemplazar al ex ministro Rienzi. Si sigue así, quiero verlo en un juicio político", señaló. "LA CLAVE ESTÁ EN LA CÁMARA ALTA". El senador Hugo Estigarribia explicó que el Senado tiene la clave para rechazar una terna manipulada, y que el Poder Ejecutivo no tiene otra opción que elegir a uno de los candidatos propuestos por el Consejo de la Magistratura (para el cargo de fiscal general). "El Senado puede prestar o no el acuerdo al Ejecutivo en el trámite de la designación. Es ahí donde la terna puede ser no vinculante, porque quedaría en la nada sin el acuerdo. La designación no culmina sin este requisito", señaló. "EJECUTIVO PUEDE DEVOLVER TERNA". El presidente Lugo puede devolver la terna y pedir que se seleccione otra. No existe en la Constitución un artículo que diga que la terna es vinculante, afirmó el senador Marcial González Safstrand. Agregó que tal vez a alguien le satisfaga la nómina del Consejo de la Magistratura, pero si al presidente no le satisface, él puede devolver, afirmó. Dijo que la injerencia política en las instituciones es el pan de cada día de la política criolla, que sólo quiere llevar a los cargos a los amigos. "CONGELAR LISTA ES OTRA OPCIÓN". El Poder Ejecutivo no tiene ningún plazo para nombrar al nuevo fiscal general del Estado; por lo tanto, congelar la designación es una opción para protestar contra la terna partidizada que el Consejo de la Magistratura seleccionó, afirmó el diputado Salustiano Salinas. La terna colorada atenta contra el estado democrático del país y provoca una crisis en la misma ANR. Hay colorados que no son partes del movimiento de Horacio Cartes y no están de acuerdo con la terna", dijo.

caso del veto, con ello se estaría evitando el manoseo a las Instituciones, y contribuyendo enormemente para la seguridad jurídica del País.

Y, por sobre todo, compartimos con el criterio de Florentín López Cáceres de que el Consejo de la Magistratura tenga la función de la admisión<sup>135</sup> y de presentar la acusación ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados Judiciales.<sup>136</sup>

Con esto, se subsanaría varias de las quejas actuales de los propios magistrados judiciales sometidos al proceso, asimismo de profesionales del foro y sociedades civiles, para dar mayor garantía en los juicios de responsabilidad de los magistrados, y por ende evitar la manipulación política<sup>137</sup> del Jurado con fines

---

<sup>135</sup> Es decir, tal como se encuentra regulado en la Constitución Argentina, la de decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.

<sup>136</sup> En ese sentido debe modificarse parcialmente el Art. 253 de la Constitución Nacional vigente. El doctor Florentín López Cáceres, propone la siguiente redacción: *“Los magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por ACUSACIÓN del Consejo de la Magistratura, por la comisión de delitos o mal desempeño de sus funciones definido en la ley por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados...”*.

<sup>137</sup> *“...El Colegio de Abogados divulgó un pronunciamiento en el cual condena el poco respeto que tienen los políticos hacia la independencia del Poder Judicial al referirse a los últimos acontecimientos relacionados al Consejo de la Magistratura.* Los últimos acontecimientos verificados en el estamento político del país nos evidencian el poco respeto y consideración de sus actores hacia la independencia del Poder Judicial, así como con la institucionalidad de la República, señala un pronunciamiento del Colegio de Abogados presidido por el Dr. Oscar Paciello. La vigencia del Estado de derecho supone el acatamiento irrestricto de todos los habitantes, sin excepciones, a los mandatos de la ley. El Art. 3º de la Constitución establece que ninguno de los poderes del Estado “puede atribuirse, ni otorgar a otros ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público”, añade. Sin embargo, pasando por encima de tan clara disposición y, sin consideración con la vigencia de las instituciones republicanas, con motivo de alianzas coyunturales o número de votos necesarios, la ciudadanía ha sido testigo del atropello al Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el mismo Poder Judicial, expresa. En efecto, ha trascendido que se verificaron acuerdos para reponer en su cargo a un representante ante el Consejo de la Magistratura con el argumento de que su remoción fue producto de una violación a la ley, a los efectos de obtener con dicha reposición la mayoría necesaria para imponer una terna de candidatos a la Fiscalía General. Ante esta actitud, el sector excluido de los acuerdos reacciona seleccionando una terna de candidatos que, reuniendo los requisitos objetivos, son relacionados a una sola asociación política y posterga en la consideración a otros brillantes candidatos, dice en otro párrafo. Ante ello, los primeros convocan, aceleradamente, a sesiones de los senadores donde seleccionan a dos candidatos para ministros de la Corte Suprema de Justicia y a un integrante del Tribunal Superior de Justicia Electoral, cuya terna ni tan siquiera ha tenido ingreso formal en dicha cámara. Con la nueva mayoría también se pretende revocar, indebidamente, el mandato conferido a las autoridades del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, oportunidad en la que se ha hecho público el enfrentamiento existente entre los sectores políticos y, lo más grave, el poco interés en respetar la institucionalidad, dice. El cumplimiento de la ley determina la legalidad y la institucionalidad. Esta serie de acontecimientos evidencia la urgencia en deponer los intereses sectarios y hasta personales de los representantes de ambas cámaras del Congreso y en ajustar sus actos en función exclusiva a los intereses del país, pues, de lo contrario, corremos el riesgo de debilitar peligrosamente el proceso democrático que, pese a todo, la mayoría de la ciudadanía anhela

políticos o de otras índoles para enjuiciar a magistrados con el solo objeto de separarlos de la investigación que llevan a cabo o evitar que prosigan la investigación con el mismo ímpetu.<sup>138</sup>

Apostamos que en un futuro no muy lejano, se pueda ir implementando estas u otras modificaciones tendientes a lograr el mejoramiento de nuestro sistema judicial y lograr así la tan anhelada justicia pronta y barata.

Son nuestros sinceros votos.

---

consolidar. El Colegio de Abogados del Paraguay, reprobando lo acontecido, hace este llamado a la clase política y solicita a la ciudadanía estar atenta a estos hechos para que en conjunto elevemos la voz de protesta que permita a nuestros representantes recapacitar o avergonzarse de no hacerlo, expresa finalmente...” (fuente, ABC COLOR, pagina política, de fecha 19 de Diciembre de 2010)

<sup>138</sup> Con relación a la investigación de oficio, creo que también el Consejo de la Magistratura también podría iniciar procesos cuando existan todos los elementos de convicción para ello.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y RECOMENDADA

### - AUTORES NACIONALES

- BECKER M., GUSTAVO. “El Consejo de la Magistratura en Paraguay”., publicado en: [http://www.monitoreoalajusticia.org.py/archivos/Ponencia-Gustavo\\_Becker-Consejo\\_de\\_la\\_Magistratura-Antecedentes\\_marco\\_legal\\_y\\_estado\\_de\\_la\\_cuestion.doc](http://www.monitoreoalajusticia.org.py/archivos/Ponencia-Gustavo_Becker-Consejo_de_la_Magistratura-Antecedentes_marco_legal_y_estado_de_la_cuestion.doc)
- BENÍTEZ RIERA, LUÍS MARIA; BOGARÍN GONZÁLEZ, JORGE ENRIQUE; GONZÁLEZ MACCHI, JOSÉ IGNACIO. “Nuevo Procedimiento Penal Paraguay”. CIDSEP, Comisión Interamericana de Juristas de Suecia, As. Py. 2000.
- BELING, ERNST. Derecho Procesal Penal, edición de la Imprenta de la Universidad de Córdoba. República Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Derecho Comparado, 1943, trad. de Roberto Goldschmidt y Ricardo Núñez.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN. “Derecho Constitucional”, Tomo I. EDIAR, Bs. As. 1965.
- BIDART CAMPOS, GERMAN J. “El Poder”. Ediar, Bs. As., 1985.
- CABANELLAS, GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Edit. Heliasta, Bs. As. 1998.
- CAFERATA NORES, JOSÉ I. Garantías y sistema constitucional", p. 123, en Revista de Derecho Penal, Garantías constitucionales y nulidades procesales. Año 2001.
- CAMACHO, EMILIO. “Lecciones de Derecho Constitucional”. Tomo I, Edit. Intercontinental, As. Py. 2001.
- CAMPOS CERVERA, RODRIGO. “Fueros o Inmunidades Parlamentarios”. en Comentario a la Constitución Tomo II, (Emilio Camacho; Lezcano Claude. Compiladores), Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2002.



- CAMPOS CERVERA, RODRIGO. "Reestructuración del Poder Judicial un Imperativo aun no Satisfecho", 1994, disponible en: <http://www.revistajuridica.uca.edu.py/articulos.php?id=430>
- CANO RADIL, BERNARDINO. "Manual de Derecho Constitucional y Político". Edic. CATENA, S.A., As. Py. 2003.
- ELIZECHE ALMEIDA, MODESTO, en: "La Independencia del Poder Judicial", publicado en Serie de Investigaciones "Constitución y Cambio". Aportes para el Debate de la Convención Nacional Constituyente, tomo II, CIDCEP, As. Py. 1991.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, t. XXII.
- ESCRITO DE DESCARGO, DR. LUIS LEZCANO CLAUDE en ocasión de llevarse a cabo un Juicio Político en su contra.
- ESTRADA, JOSÉ M. "Curso de Derecho Constitucional". Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, Tomo I.
- HIDALGO, ENRIQUE. "Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados". Edic. Depalma, Bs. As. 1997.
- LEZCANO CLAUDE, LUIS. "Inmunidades de los Magistrados Judiciales". En revista "Veritas", Julio 2001, Año 3-Nº 3.
- LEZCANO CLAUDE, LUIS. "El Poder Ejecutivo en el Paraguay". Intercontinental Editora, As. Py. 1989.
- LÓPEZ CÁCERES, FLORENTÍN. "El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados". Intercontinental Editora, As. Py. 2000.
- MENDONCA BONNET, JUAN CARLOS. "Del Sistema Presidencial al Sistema Parlamentario". En Comentario a la Constitución Tomo II, Emilio Camacho, Lezcano Claude (Compiladores), Edit. Litocolor, As.Py., 2002.
- MORENO RUFFINELLI, JOSÉ ANTONIO. "EL Consejo de la Magistratura", en Nuevas Instituciones de la Constitución Nacional. Edit. Intercontinental, As. Py. 1996.

- PACIELLO, OSCAR. “Transición a la Democracia”. Ediciones Librería el Foro, As. Py. 1991.
- PAIVA VALDOVINOS, OSCAR AUGUSTO; MARTÍNEZ PRIETO, ARNALDO. “El Consejo General del Poder Judicial de España”. En Revista Veritas, Año 3 –Nº 3, julio de 2001.
- RAMÍREZ CANDIA, MANUEL DEJESÚS. “Derecho Constitucional Paraguay”. Tomo I, Prologo. Luís Lezcano Claude, Edit. Litocolor S. A., As. Py. 2005.
- RAMÍREZ CANDIA, MANUEL DEJESÚS. El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En Comentario a la Constitución. Tomo II, Edic. Corte Suprema de Justicia. Emilio Camacho; Luis Lezcano Claude (Compiladores), As. Py. 2002.
- RIERA HUMTER, MARCOS. “La Independencia del Poder Judicial”. La Ley Paraguaya, S.A., As. Py., 1991.
- MARCOS RIERA HUNTER. "La carrera judicial", Asunción, 1991.

- **AUTORES EXTRANJEROS**

- ARMAGNAGUE, JUAN FERNANDO. “Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento”. Edic. Depalma, Bs. As. 1995.
- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 11ª edición, Edit. Porrúa, México, 1993, p.718
- BIRDAR CAMPOS, GERMAN. Designación y remoción de los jueces, El Derecho, Tomo 123, pág. 302.
- BIRDAR CAMPOS, GERMAN. Designación y remoción de los jueces, El Derecho, Tomo 123, pág. 302.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5ª Ed. Madrid, Ed. Tecnos, 1979, p.516 y 517.

- MILLER, M. MILLER; GELLI, MARIA ANGÉLICA; CAYUSO, SUSANA. "Constitución y Poder Político". Tomo II, Edit. Astrea, Bs. As., 1987.
- MORALES GODO, JUAN "La garantía del debido proceso", obra Colectiva, p. 45, "Diálogo con la jurisprudencia", Gaceta Jurídica, Lima, Perú, 1995.
- NINO, LUIS FERNANDO "Derecho Constitucional-Derecho Penal. Los jueces y el Derecho Constitucional", Revista de la Asociación Justicia Democrática", Nro. 3, Buenos Aires, 1996.
- OSSORIO, ÁNGEL. "El Alma de la Toga". Valleta Edic. Bs. As. 2004.
- OSORIO Y GALLARDO, ANGEL. "Nociones de Derecho Político", Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1951.
- SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. "Problemática de los Órganos Extrapoder en el Diagrama de División de los Poderes", en Revista Jurídica de la Facultad de Derecho UNA, As. Py.
- NESTOR SAGUES, PEDRO. El perfeccionamiento de los mecanismos de selección de magistrados. La Ley Argentina 1977 C, pag. 846.
- SAGÜES, PEDRO NESTOR. Poder Judicial. Inamovilidad permanente o transitoria. La Ley 1982 B, 751.
- SAGÜES, PEDRO NESTOR. La reforma judicial Los sistemas de designación de magistrados y la escuela judicial en el Derecho Argentino y Comparado". Ed. Astrea, 1978, que contiene un capítulo sobre la Escuela Judicial de España y el Anteproyecto de Ley del "Régimen de formación y selección de funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe".
- M. GARCIA PELAYO. "Las transformaciones del Estado contemporáneo", Madrid, 1976.
- NARANJO MESA, BLADIMIRO. "Teoría Constitucional e Instituciones Políticas", 6ª edición Temis.
- LOEWENSTEIN, KARL. "Teoría de la Constitución", Barcelona, 1976.
- PACHECO, MAXIMO. "Teoría del Derecho", Editorial Jurídica de Chile.

- SAA VELASCO, ERNESTO. "Teoría Constitucional Colombiana", Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
-