

# ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A LA LUZ DE LOS PROBLEMAS DE SU REALIZACIÓN EN LA POLONIA DE HOY

Krystian COMPLAK\*

SUMARIO: I. *Organización constitucional modelo del Poder Judicial.* II. *Evaluación externa negativa de la administración de justicia polaca.* III. *Difícil acceso a la jurisdicción.* IV. *Procedimiento judicial lento.* V. *Compleja estructura del Poder Judicial.* VI. *Estatuto jurídico ambiguo de los jueces.* VII. *¿Consejo de la Magistratura en vez de Ministerio de Justicia?* VIII. *¿La Fiscalía del Estado está llamada a desaparecer?* IX. *Conclusiones generales y comparativas.*

En mi artículo, quisiera exponer algunos datos y unas cuantas reflexiones sobre la administración de justicia en Polonia después del derrumbe del socialismo real hace casi exactamente tres lustros atrás. No abordaré todas las cuestiones que se vinculan con esta vasta problemática, concentrándome sobre el sistema judicial en el sentido estricto de la palabra. Por eso, me limitaré a la actual organización del aparato judicial, prescindiendo del examen de sus instituciones colaterales y la incidencia sobre su funcionamiento, específicamente sobre su resultado final. Por eso, dejaré de lado el papel de los auxiliares de la justicia como son los abogados, jurisconsultos, escribanos o peritos judiciales. Allí también ocurrieron u ocurren cambios y transformaciones.

Para dar un cuadro completo del tema sería también necesario estudiar la justicia constitucional, esta novedad más grande en el andamiaje institucional del Estado, llamado por algunos *post* o *ex* comunista. Asimismo, sería oportuno comentar sobre el sonado espacio jurídico euro-

\* Profesor de la Facultad de Derecho, Gestión y Economía de la Universidad de Wrocław, Polonia.

peo común.<sup>1</sup> Y por cierto, examinar un sinnúmero de otros tantos puntos de referencia y temas afines. De todas maneras, al concluir mi exposición, voy a añadir varios reparos comparativos y generales.

## I. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL MODELO DEL PODER JUDICIAL

Al leer los preceptos sobre el Poder Judicial en la vigente carta magna de la República de Polonia de 1997 sólo cabe aplaudir a su contenido. En el primer artículo del octavo capítulo de la ley fundamental del Estado se dice que los juzgados y los tribunales son el poder distinto e independiente de otros poderes. A continuación leemos que la administración de justicia en la República de Polonia la ejercen la Corte Suprema, los juzgados comunes, administrativos y militares y que está prohibida en tiempos de paz la existencia de las jurisdicciones excepcionales y sumarias. El procedimiento judicial es de dos instancias, lo que quiere decir que siempre se puede impugnar la primera resolución. Los juzgados comunes imparten justicia en todos los asuntos que llegan a ellas en el sentido de que a nadie se puede cerrar el derecho a un examen justo y público de su causa por un tribunal competente, independiente, autónomo e imparcial, sin una dilación indebida.

Los jueces en su función de impartir justicia son independientes y no deben obediencia más que a la Constitución y a las leyes. A los magistrados y jueces se les asegura las condiciones de trabajo y de remuneración correspondientes a la dignidad de su cargo y a sus responsabilidades. Los jueces y magistrados son inamovibles; su dimisión, el traslado a otro lugar o para otro cargo es posible sólo sobre la base de una resolución judicial y en los casos previstos por la ley, pero sin la po-

<sup>1</sup> Para dar una idea de cómo influye el espacio jurídico europeo común sobre las jurisdicciones constitucionales nacionales baste leer, por ejemplo, el auto del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos del 9 de octubre de 2003. En esta decisión (caso 47414/99), el Tribunal de Estrasburgo desconoció la naturaleza del Tribunal Constitucional polaco como órgano que se pronuncia sólo acerca de la congruencia de los preceptos jurídicos con la carta magna, atribuyéndolo el carácter de una nueva instancia en la administración de justicia. En concreto, según el Tribunal europeo el Tribunal Constitucional polaco es un nuevo peldaño de alzada dentro del poder judicial en vez de ser únicamente una jurisdicción sobre cuestiones de derecho. Compárense, una crítica de este fallo ("polaco", puesto que lo accionaron los tres compatriotas en contra de la oficina de impuestos patria) por J. Trzcinski, Bledna interpretacja polskich przepisów. Rozwazania. Prezes Naczelnego Sadu Administracyjnego polemizuje z orzeczeniem Europejskiego Trybunalu Praw Czlowieka (La interpretación errónea de las normas jurídicas polacas. El presidente de la Corte Administrativa Superior polemiza con la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos), en *Rzeczpospolita*, del 31 de mayo de 2004, p. C2.

sibilidad de alterar su sueldo. Disfrutaban de un régimen especial de pensiones y también de la amplia inmunidad penal. Se prevé la participación de los ciudadanos en la administración de justicia. La custodia de la independencia de los juzgados y de los jueces está confiada a un órgano de autogobierno denominado el Consejo de la Judicatura. En este orden de ideas, puede preguntarse qué más se puede esperar de la regulación constitucional del Poder Judicial. Sin embargo, cuando uno mira la práctica de la administración de justicia, las cosas se presentan de otra manera.<sup>2</sup>

### II. EVALUACIÓN EXTERNA NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POLACA

Desde el 1o. de mayo de 1993 los ciudadanos polacos recibieron la posibilidad de recurrir las decisiones de las jurisdicciones patrias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo y a partir del 1o. de mayo de 2004 gozan del derecho de apelar a otro juzgado supranacional en nuestro continente —al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con sede en Luxemburgo—. En otras palabras, por encima del Poder Judicial de la República de Polonia se encuentran las jurisdicciones que pueden revisar las decisiones judiciales patrias hasta condenar a nuestro Estado por haber infringido el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 o en general, el llamado derecho europeo.<sup>3</sup>

Resulta que nuestro país pertenece a las naciones europeas de las cuales proviene la tercera parte de las quejas que llegan al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de Estrasburgo. También, la República de Polonia pertenece a los Estados que llevan la delantera en lo que atañe al porcentaje de las causas perdidas. Los fallos del Tribunal de Estrasburgo que condenan a Polonia por la morosidad de su sistema de justicia son casi un rito. Por lo general, estos veredictos se vinculan con los desembolsos de dinero a los cuales está obligado nuestro Tesoro del Estado. También la apreciación de la tutela de las garantías indivi-

<sup>2</sup> Compárense el libro editado sobre la base de las respuestas de los destacados conocedores del “tercer poder” en Polonia (jueces, catedráticos, presidentes de varias jurisdicciones y corporaciones jurídicas) por A. Zielinski (antiguo *ombudsman* patrio) y M. Zubik bajo el epígrafe, El futuro de la administración de justicia polaca” (Przyszlse polskiego wymiaru sprawiedliwosci), Varsovia, 2002.

<sup>3</sup> Por eso, cuando se elaboraba la vigente Constitución de la Federación Rusa de 1993 se propuso incluso renunciar al calificativo “supremo” referido a la máxima instancia jurisdiccional del país.

duales por la manera de impartir justicia suscita serias reservas de parte de las organizaciones internacionales defensoras de las libertades y los derechos del hombre. Están bien conocidos los resultados de las encuestas públicas sobre las opiniones de la población polaca —negativas en su mayoría— acerca del funcionamiento de nuestro Poder Judicial.<sup>4</sup>

### III. DIFÍCIL ACCESO A LA JURISDICCIÓN

El continuo ensanchamiento de la competencia de las jurisdicciones patrias después del cambio en 1989, hizo que en la actualidad todo lo que se llama la administración de justicia esté en sus manos. Para dar una idea de esta evolución, basta decir que ahora el número de los asuntos que anualmente ingresan se cuadruplicó en comparación con la cantidad de los casos de derecho ventilados en la época del socialismo real. Esto es una consecuencia de la postura que prevalece en la doctrina y el derecho europeo, en el sentido de que el acceso a la vía judicial debe ser absoluto, sin limitaciones materiales o adjetivas algunas.<sup>5</sup> Este desarrollo tuvo como su contrapartida la congestión de los juzgados con los pleitos y la pérdida de la capacidad de su substanciación y fallo. Los ensayos para subsanar estos obstáculos a través de los mecanismos extrajudiciales como la mediación, la conciliación o el arbitraje, tampoco dieron resultados buenos. Otros cifran sus esperanzas en la privatización de algunas actividades extrajudiciales (registros, catastros, ejecución) y/o en el incremento del personal técnico y auxiliar administrativo y de asistencia a los jueces, incluido el moderno equipamiento técnico.<sup>6</sup>

Otra barrera para valerse del eficaz derecho a proceder judicialmente proviene de las costas del proceso. Cuando se habla de los gastos judiciales se alude no sólo a las tasas judiciales, sino que también a los honorarios de los abogados defensores (de los consultores jurídicos), así como los costos del cumplimiento de las sentencias judiciales. Todos estos gastos son demasiado elevados. Sin embargo, su rebaja o hasta

4 Las reacciones negativas frente a la administración de justicia no son propias únicamente de Polonia. En algunos países de la Europa del Este, el rechazo hacia la "justicia oficial" es todavía más fuerte. Basta mencionar aquí Ucrania o Bulgaria, sin hablar de algunas partes de Rusia o de la antigua Yugoslavia en pie de guerra.

5 Las posibilidades de extender la competencia jurisdiccional parecen ilimitadas. Compárense el artículo de E. Lentowska (la antigua *ombudswoman* polaca) "Sobre la definición del derecho a demandar judicialmente (O definicji prawa do sadu)", *Panstwo i Prawo*, núm. 12, 2002, pp. 78-90.

6 Como un buen ejemplo se cita la privatización de las notarias. Pero, las enormes ganancias de los escribanos mostraron las encubiertas posibilidades de rendimiento (beneficios) y se oponen a su mayor entrega a los particulares.

una eliminación tendría un efecto contraproducente en el sentido de propiciar una artificial afición a los pleitos. De todas maneras, son sugestivos los datos sobre los “precios” de los procesos judiciales, en los cuales el pago legal de los abogados defensores se eleva casi al doble del valor del objeto de controversia o la información que para un abogado de oficio es mejor perder el litigio. De otro lado, la nueva normativa sobre los gastos de la ejecución de las resoluciones judiciales hizo subirlos en caso de incoar la ejecución de los fallos de poca monta, es decir, de la mayoría de los procesos de cumplimiento de las sentencias en los cuales está envuelta, por lo general, la gente menos adinerada.<sup>7</sup>

Otro factor que impide el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción son sus dificultades para obtener gratuitamente una consulta en materia jurídica o una información sobre el vigente derecho. Esto afecta principalmente a los ciudadanos sin los medios suficientes para pagar un abogado. Las iniciativas para ubicar en las sedes de los tribunales guías de información escrita sobre el modo de hacer valer sus derechos a través de los procedimientos judiciales no dieron ningún resultado positivo. Tampoco prosperaron las propuestas de establecer junto a los órganos del poder local las oficinas de asistencia jurídica en los cuales los hombres de derecho, sin ser abogados o consejeros jurídicos, podrían prestar sus servicios profesionales. Las llamadas consultorías de los estudiantes de derecho —de moda recientemente en Polonia— tampoco resuelven el grave problema de la deficiente información jurídica gratuita.<sup>8</sup>

#### IV. PROCEDIMIENTO JUDICIAL LENTO

Un usuario polaco de la administración de justicia —llegado al foro— tropieza con la lentitud del procedimiento judicial. La posibilidad de terminar un pleito durante una sola vista es un principio de difícil concreción. Las vigentes medidas disciplinarias encaminadas a asegurar una celeridad del enjuiciamiento resultan insuficientes y las propuestas, por ejemplo, para hacer pagar los gastos de la prolongación infundada del procedimiento por las partes del litigio —independientemente del resultado de la causa— han sido rechazadas. Tampoco prosperó la introduc-

<sup>7</sup> En cuanto a los precisos guarismos al respecto, véase el libro ya citado de Z. Zieliński y M. Zubik, nota 2, pp. 49 y 50, y 168-170.

<sup>8</sup> El viceministro de Justicia acaba de anunciar una nueva propuesta para solucionar la justicia de los pobres. Se prevé instaurar oficinas de consultorías jurídicas estatales o privadas que podrían emplear hasta la gente sin la formación jurídica completa o quienes siendo titulados no han sido admitidos por los colegios de abogados a ejercer su profesión. Compárense *Rzeczypospolita*, del 22 de febrero de 2004, p. 1.

ción de una queja especial sobre la omisión del juzgado a pesar de que ella está prevista en el Convenio Europeo de la Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en el Código polaco de Procedimiento Administrativo. Qué más, queda no resuelto el problema de la responsabilidad pecuniaria del Estado por los daños causados a través de la prolongación indebida del procedimiento judicial. No lo propicia mucho el arreglo amigable de los litigios y en general de las llamadas formas alternativas de la impartición de justicia.<sup>9</sup>

Una de las razones de la morosidad del Poder Judicial radica en el sistema de recursos. La vigente Constitución impuso la universal obligatoriedad de la doble instancia en todos los procedimientos judiciales, incluso en los asuntos de derecho público.<sup>10</sup> En este orden de ideas llama la atención el denominado recurso de casación, considerado, por algunos, como un sucedáneo de una nueva (tercera) instancia.<sup>11</sup> Sin embargo, las pocas causales del recurso de casación, además estrechamente interpretados por la Corte Suprema, disminuyen las posibilidades de defensa ante este órgano judicial. Un nuevo peligro para la rapidez del proceso judicial surgió con motivo de la puesta en marcha a partir del 1o. de enero de 2004 del sistema de dos instancias en el procedimiento contencioso administrativo. Eso ocurrirá si los actos administrativos, finalizada la tramitación de doble instancia administrativa serán controlados de nuevo —esta vez— por las dos instancias judiciales.

A este cuadro sombrío se agrega el incumplimiento general de las resoluciones judiciales en Polonia. Permanentemente esperan alrededor de veinte mil personas para poder purgar sus penas de privación de libertad. Más de la mitad de los fallos en materia laboral no están cumplidos por los patrones. Las dificultades relacionadas con la recaudación de las multas hacen que se les convierta en condenas de reclusión, lo que contribuye, a su vez, a aumentar todavía más el déficit carcelario. Tampoco funciona bien la ejecución de las sentencias en materia civil. A menudo, su único resultado palpable es el pago de las altas tasas al em-

<sup>9</sup> Se estima que sólo en el enjuiciamiento criminal funciona bastante bien la denominada mediación. Véase Z. Zieliński y de M. Zubik, *op. cit.*, nota 2, p. 63.

<sup>10</sup> Es verdad que el Tribunal Constitucional suaviza esta rigidez de la ley fundamental diciendo, por ejemplo que la doble instancia rige sólo en los casos en los cuales el asunto “desde el principio hasta el fin” está sometido a la cognición judicial. En otras palabras, el Tribunal Constitucional excluye la alzada contra las resoluciones tomadas en el procedimiento anterior al judicial.

<sup>11</sup> La casación consiste —en lo fundamental— en la anulación de una resolución judicial y en la transmisión de las actuaciones del proceso al tribunal *a quo* para su nuevo examen. En el sistema de dos instancias, la segunda instancia vuelve a efectuar su propia valoración probatoria.

bargador. Paralelamente, en la prensa aparecen los vergonzosos avisos de las firmas particulares que ofrecen sus servicios para recobrar las deudas, cuyo pago, los ejecutores judiciales, no son capaces de llevar a cabo.<sup>12</sup>

## V. COMPLEJA ESTRUCTURA DEL PODER JUDICIAL

Fuera de la Corte Suprema existen en Polonia los tres peldaños de los llamados juzgados comunes: de distrito, provinciales y de alzada. Esta estructura no corresponde a la división territorial del Estado polaco. En consecuencia, tenemos los 296 tribunales de distrito, los 41 tribunales provinciales y los 10 tribunales de alzada, mientras que el país se reparte entre 2489 municipios, 380 distritos y 16 provincias. Dentro de los tribunales de distrito, como su subdivisión existen los denominados tribunales municipales.<sup>13</sup> Estos juzgados —concebidos como un germen del posible futuro cuarto peldaño jurisdiccional— son competentes en faltas leves, así como en contravenciones e infracciones fiscales. Los juzgados en cuestión pueden pronunciar los veredictos —fuera de la sede del tribunal— en los asuntos criminales de bagatela y en materia de las contravenciones.

También llama la atención el abigarrado reparto de las competencias dentro de estos tribunales. En algunos asuntos, ellos son tribunales de primera instancia, en otros de segunda. Así, el tribunal de distrito es en primer lugar el tribunal de primera instancia y está dividido en la sección civil y penal. En los tribunales de distrito más grandes se suma a estas dos secciones la de los registros catastrales de inmuebles. A parte de esto, dentro de la jurisdicción en cuestión pueden existir las entidades especializadas para los asuntos familiares y de menores (el mal llamado

12 Cuando se propuso el pago adelantado al ejecutor por el acreedor de 1% de su deuda exigible, los contrincantes de tal iniciativa revelaron que dos terceras partes de las ejecuciones fracasan. Los ejecutores afirman que cargarlos con todo el riesgo de la ejecución es injusto y puede llevar a la bancarrota de varios de sus negocios. Véase el relato sobre la discusión en la Cámara de Diputados por I. Walencik, "Wierzyciel da zaliczke" (El acreedor dará el anticipo de pago), *Rzeczpospolita*, del 18 de marzo de 2004, p. 2.

13 Según los primeros planes de la antigua ministra de Justicia de Polonia, los juzgados municipales serían un cuarto nivel más bajo de la judicatura polaca competente en los asuntos de bagatela. Sin embargo, por varias razones sólo se pudo crear una sección o división municipal dentro de los juzgados de distrito. En consecuencia, aumentó alrededor de un millón y medio el número de causas anuales ventiladas por los órganos de la administración de justicia. Antes de esta reforma, los asuntos en cuestión eran tramitados por las comisiones administrativas (los órganos no judiciales) para las infracciones leves (faltas).

tribunal familiar),<sup>14</sup> laborales (el mal llamado tribunal del trabajo), de comercio e industriales (el mal llamado tribunal económico), así como el arriba referido, también mal denominado, tribunal municipal.<sup>15</sup>

El tribunal provincial es también un tribunal de apelación para los asuntos resueltos en la primera instancia por los tribunales de distrito, además de conocer como la primera instancia las causas más graves o más complejas determinadas por la ley. En adición a las secciones civiles y penales existe en este juzgado la sección penitenciaria. La estructura de sus entidades especializadas reproduce la existente en el tribunal inferior. En el tribunal provincial de Varsovia funcionan adicionalmente tres entidades aparte: un órgano encargado de velar por el mantenimiento de la libre competencia (el mal denominado tribunal antimonopolístico)<sup>16</sup> y una entidad para el registro catastral de inmuebles y a partir del 1o. de mayo de 2004 el también mal llamado juzgado de las marcas de las mercancías y de los modelos industriales comunitarios.<sup>17</sup>

Los tribunales de alzada ejercen el papel de un tribunal de segunda instancia, puesto que ventilan las apelaciones de las resoluciones de los tribunales provinciales que actúan en calidad de la primera instancia. En los tribunales de alzada funcionan las secciones civiles, penales, así como las laborales y de seguros sociales (el mal llamado tribunal de trabajo y seguridades sociales). En el tribunal de alzada de Varsovia existe también un “tribunal de depuración” para tramitar la denuncias sobre una colaboración en el pasado de las actuales prominentes figuras públicas con las fuerzas de la seguridad del Estado socialista.<sup>18</sup>

14 El principal problema de estos tribunales se relaciona con el incumplimiento de sus sentencias (más de 4 mil) sobre la ubicación en los centros juveniles de educación y de psicoterapia, puesto que hasta ahora solo existen 46 centros. A finales de este año, se constituirán las llamadas *familias profesionales sucedáneas*. Una parte de los jueces, las considera como una amenaza de las familias sustitutivas basadas en lazos de parentesco (sanguíneos). Compárese el relato de la reunión de los jueces familiares en *Rzeczpospolita*, del 14 de mayo de 2004, p. C4.

15 Para los asuntos substanciados por este “tribunal municipal”, la sección penal del juzgado de distrito constituye la segunda instancia.

16 Además, surgió en Polonia la Oficina de la Protección de la Competencia y de los Consumidores. Sus decisiones son, sin embargo, controladas por el tribunal antimonopolístico de Varsovia.

17 La reciente creación de esta jurisdicción es un requisito del derecho europeo y concretamente del reglamento del Consejo de Europa. *Rzeczpospolita*, del 19 de abril de 2004, p. C2.

18 En muchos países de la zona en estudio se reprimió el pasado político. De estos, la más dura experiencia tocó a la antigua República Democrática de Alemania y a la República Checa. En Alemania, la legislación sobre los archivos de la policía secreta (*Stasi*) abrió las posibilidades de la “purificación ideológica privada”, mientras que el sistema checo proseguía el objetivo de inhabilitar los antiguos “colaboradores conscientes” del aparato de la



En el vértice de toda esta estructura organizada sobre el principio de instancia se encuentra ubicada la Suprema Corte. Esta Corte ejerce la supervisión sobre la jurisprudencia de los tribunales comunes. Lo hace en dos formas principales. La primera forma consiste en la tramitación de los recursos de casación. Sin embargo, tal como hemos dicho anteriormente, la posibilidad de radicar la casación es exigua. Incluso se dio el derecho de rechazar tal recurso a un solo ministro de la Corte. La segunda forma de actuación de la Corte Suprema consiste en la toma de los acuerdos que resuelven las cuestiones jurídicas que suscitan dudas o divergencias en la jurisprudencia. Estos acuerdos se toman por la iniciativa de los tribunales de alzada (en los casos concretos) o a propuesta del primer presidente de la Corte Suprema, del defensor del pueblo (*ombudsman* polaco), o del portavoz de los asegurados. Los acuerdos tomados por diferentes integraciones (grupos) de los jueces de sentencia de la Corte Suprema, incluidos por todos sus ministros vinculan a este órgano. Estos acuerdos constituyen para los otros tribunales comunes un precedente respaldado por el prestigio de la Corte Suprema.<sup>19</sup>

A partir del 1o. de enero de 2004 empezó a funcionar en Polonia una segunda jurisdicción soberana. Es la Corte Administrativa Superior. Su cometido principal es la supervisión sobre la jurisprudencia de los tribunales administrativos provinciales. Este control lo ejerce al conocer los recursos de casación elevados por los tribunales administrativos provinciales, así como las reclamaciones sobre sus autos. Además, la Corte Administrativa Superior emite los acuerdos encaminados a evacuar las dudas de derecho. La supervisión la efectúa con base en un impulso de la Corte Administrativa Provincial originado en un pleito concreto o siguiendo una propuesta de su presidente o del defensor del pueblo destinada a aclarar las disposiciones jurídicas, cuya aplicación provocó las divergencias en la jurisprudencia de los tribunales administrativos. También estos acuerdos —debido al prestigio de la Corte Administrativa Superior, así como en virtud de sus atribuciones en materia de casación— vinculan a los tribunales administrativos provinciales.<sup>20</sup>

seguridad estatal por un cierto periodo de tiempo. Ambas represalias han sido restringidas, en alguna medida, por los tribunales constitucionales de estas naciones.

<sup>19</sup> A pesar de la delimitación de las competencias entre la Suprema Corte y el Tribunal Constitucional, aparecieron en Polonia y en otros países de la región los roces y desavenencias entre ambos órganos. Las interpretaciones del derecho entre ambas jurisdicciones difieren, a veces, mucho. La disímil legitimación de los magistrados —larga carrera profesional en el primer caso y la elección politizada en otro— contribuye en gran medida a alimentar este malestar.

<sup>20</sup> En el sistema anterior en el cual existían en diferentes partes de Polonia sólo “filiales” del único Tribunal Administrativo Superior, la unidad de la jurisprudencia era difícil de

El funcionamiento de los juzgados administrativos al lado de los órganos de la justicia de derecho común lleva objetivamente a las diferencias en la jurisprudencia entre ambos órdenes jurisdiccionales. Antes del 10. de enero de 2004 existían dos mecanismos para aplanar las posibles discrepancias. De un lado, eran las denominadas revisiones extraordinarias presentadas a la Suprema Corte por las determinadas altas autoridades del Estado y de otro el Consejo Competencial adjunto a la Suprema Corte. Actualmente, la resolución de los llamados conflictos negativos de competencias entre la Corte Administrativa Superior y la Suprema Corte se deja al azar. Cuando uno de estos juzgados se considera como no competente, el otro está vinculado por esta decisión en el sentido de que debe sentenciar en el asunto, incluso cuando éste no pertenece a su ámbito de atribuciones. Es decir, puede ocurrir que un juzgado común estará obligado a fallar en un asunto administrativo, mientras que la jurisdicción administrativa resolverá un caso de derecho común. Todo dependerá en qué juzgado se interpuso la acción, la cual luego ha sido rechazada por ser fuera de este orden jurisdiccional.<sup>21</sup>

## VI. ESTATUTO JURÍDICO AMBIGUO DE LOS JUECES

En cuanto al ingreso a la judicatura, se cuestiona el nombramiento como jueces a las personas jóvenes sin una experiencia profesional, y carentes de una posición de vida estable. Según estos reproches, la juventud de los jueces aumenta el riesgo de su corrupción. Por eso, se postula que sólo cumplidos los 35 años se podría ser juez. Se propone extender la pasantía de juez que dura actualmente tres años, y la creación de la Academia de la Administración de Justicia en la cual se instruyeran a los futuros jueces o posiblemente los aspirantes a otras profesiones jurídicas. También allí, los jueces podrían superarse profesionalmente. La selección de los candidatos a jueces tiene que efectuarse con la participación de los representantes de otras profesiones jurídicas. Se censura

mantenerla. Si ahora este peligro está superado, no se eliminó las oportunidades de colisión del Tribunal Administrativo Superior con la Corte Suprema y/o con el Tribunal Constitucional.

21 Como escribe el presidente de la Sala del Trabajo, Seguros Sociales y de Asuntos Públicos de la Suprema Corte polaca, el Parlamento escogió el "método pluralista o difuso de eliminar los conflictos negativos de competencias, prescindiendo de las regulaciones detalladas sobre la supresión de los de índole positiva ... lo que es difícil de aceptar como un principio general", W. Sanetra, "Spór o spory kompetencyjne" (El conflicto en torno a los conflictos de atribuciones), *Przegląd Sądowy*, núm. 9, 2003, p. 18.

mucho la automática posibilidad de ser juez después de ejercer por tres años otra profesión jurídica. El trámite de selección y de examen de candidaturas debe ser público, durante el cual cualquier persona pudiera presentar sus reservas acerca de los postulantes. A los pasantes de juez se les debe hacer un examen de sus condiciones psicológicas y físicas para ocupar el cargo.<sup>22</sup>

Asimismo, se enjuicia negativamente el existente sistema de promoción de los jueces, basado únicamente en los criterios internos de evaluación. La superación profesional de los magistrados debe ser ligada con el salario. Esto exigiría de los jueces —con las mismas características de servicio y de antigüedad— la aceptación de la diferenciación del nivel de sus emolumentos. También requiere la variación del sistema disciplinario aplicado a los jueces. Específicamente, se propone eliminar el personero de la acusación, habitualmente sometido a fuertes presiones de sus colegas y de índole corporativa. Se sugiere el nombramiento por el parlamento de un fiscal independiente para los funcionarios de la administración de justicia y la creación de un tribunal disciplinario permanente competente para todas las personas involucradas en la impartición de justicia. Esto permitiría la expulsión de la magistratura de los jueces fuertemente protegidos por las garantías constitucionales de inamovilidad e inmunidad.<sup>23</sup>

La Constitución prohibió cualquier actividad pública de la magistratura incompatible con la independencia de los tribunales y la autonomía de los jueces. Dejando de lado, el derecho de los jueces de participar en las campañas electorales para ocupar los cargos representativos, el problema más grave en este dominio es la imposibilidad de imponer la veda total de cualquier actividad de trabajo adicional. Se trata específicamente de interdecir el trabajo de los jueces en los planteles de educación superior y su participación en los cursillos de formación organizados por

22 Véase el informe de conjunto “El futuro de la administración de justicia polaca”, en Z. Zieliński y M. Zubik, *op. cit.*, nota 2, p. 39.

23 Esto es un viejo problema ¿quién juzga a los juzgadores? Si se proclama fuertemente la separación de los poderes públicos, además de los principios de la imparcialidad de los magistrados se viola las viejas máximas jurídicas “*in iudiciis non est acceptio personarum habenda*” (en los juicios nadie puede ser privilegiado) o especialmente “*nemo iudex in sua causa*” (nadie puede ser juez de su propia causa). En las condiciones polacas, lo mejor sería confiar el enjuiciamiento de los jueces y magistrados al Tribunal del Estado, un órgano del parlamento competente para llamar a la responsabilidad constitucional de los altos funcionarios del poder ejecutivo y de los diputados y senadores “por infringir la Constitución o una ley en conexión con el cargo ocupado o dentro de su oficio”. Este órgano integrado por las 18 prestigiosas personalidades de la vida pública en Polonia, elidas por la Cámara de Diputados de afuera de los parlamentarios es siempre “desempleada” desde su constitución hasta la renovación cada cuatro años.

otras corporaciones profesionales. De todas maneras, en esta faceta de la vida de los jueces aparecen cada vez más nuevos fenómenos negativos. Si bajo el sistema político anterior esta relación era la manifestación de la unidad de poder del Estado, en el nuevo régimen sociopolítico, esta ligazón expresa la creciente interdependencia entre la educación privada y el Poder Judicial, fuertemente aislado desde el punto de vista constitucional.<sup>24</sup>

## VII. ¿CONSEJO DE LA MAGISTRATURA EN VEZ DEL MINISTERIO DE JUSTICIA?

La novedad más importante introducida dentro del Poder Judicial polaco después del cambio de régimen en 1989 consistió en la instauración de un órgano conocido en el derecho comparado como el Consejo de la Magistratura. Su principal tarea es la custodia de la independencia de los juzgados y de los jueces. El Consejo de la Judicatura tiene una integración mixta en el sentido de abarcar entre los veinticinco miembros casi una tercera parte de los representantes de los dos restantes poderes públicos.<sup>25</sup> Este dato, así como el hecho de que la principal función del Consejo de la Magistratura se conecta con la selección y la ubicación de los jueces, abrió una discusión en Polonia sobre su naturaleza jurídico-institucional. Independientemente de lo justo de las opiniones expresadas, no cabe duda que tenemos que ver con un órgano cuyo impacto sobre la organización, integración y funcionamiento del Poder Judicial es más importante que del Ministerio de Justicia.<sup>26</sup> En

<sup>24</sup> La progresiva privatización de la enseñanza superior en los países del área —hasta las universidades públicas cobran “por sus servicios educativos” el dinero de los estudiantes (por correspondencia, a distancia, etcétera)— aumenta lo que no se quiere llamar públicamente como un “conflicto de intereses”.

<sup>25</sup> Los ocho vocales de afuera del Poder Judicial que integran el Consejo de la Magistratura son: ministro de justicia, personero del primer mandatario, cuatro diputados, dos senadores.

<sup>26</sup> Este órgano se llamó a sí mismo incluso como “dueño” y “el que manda” en el poder judicial. El Tribunal Constitucional polaco lo calificó como “un órgano central del Estado —peculiar y autónomo— cuyas funciones están ligadas con el poder judicial”. No faltan también las opiniones que consideran (por ejemplo en algunos pronunciamientos del Ministerio de Justicia) al Consejo de la Magistratura como un gremio de los jueces o como un institución administrativa superior que gobierna “una cierta categoría de los asuntos laborales en el seno del ministerio de la justicia”, según el acuerdo de la Corte Suprema del 23 de julio de 1992. Compárense la glosa A. Zielinski (el antiguo *ombudsman* polaco) a la sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de diciembre de 1999 en *Przegląd Sejmowy*, núm. 2, 2001, pp. 79 y 80.

este contexto surgieron hasta las dudas sobre la existencia ulterior del Ministerio de Justicia.<sup>27</sup> Se planteó la recepción en Polonia del modelo húngaro del “manejo de la justicia”. En este país todo lo relacionado con lo personal y lo gubernativo (administrativo) pertenece al Consejo de la Magistratura, mientras que el Ministerio de Justicia se cuida de la calidad de la legislación, de la ejecución de las penas y de la armonización del sistema jurídico interno con el derecho de la Unión Europea.<sup>28</sup>

Sin embargo, una posibilidad de sustituir el Ministerio de Justicia por el Consejo de la Judicatura no parece de pronta materialización. Resulta que hasta la fecha la actividad del Consejo de la Judicatura está financiada por la Presidencia de la República de Polonia. La Ley sobre el Consejo de la Magistratura del 21 de julio de 2001 dispuso que los ingresos y los gastos del Consejo de la Judicatura tendrán —a partir del 1o. de enero de 2004— un apartado dentro del Presupuesto del Estado, es decir, se reserva al Consejo el privilegio de elaborar y presentar al ministro de la hacienda una especificación de sus rentas y erogaciones con el fin de incluirlas —sin modificación alguna— en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, el 29 de octubre de 2003, el Parlamento aplazó la entrada en vigor de este principio hasta el 1o. de enero de 2007. De otro lado, no podemos olvidar que las decisiones del Consejo concernientes a los ingresos, promociones, correcciones disciplinarias, destinos, traslados o cese en sus funciones de los magistrados se encuentran bajo la supervisión jurisdiccional tanto de la Corte Administrativa Superior como de la Corte Suprema de Justicia, sin hablar de un posible control del Tribunal Constitucional.<sup>29</sup>

### VIII. ¿LA FISCALÍA DEL ESTADO ESTÁ LLAMADA A DESAPARECER?

A raíz del cambio de régimen político polaco 1989, empezaron a producirse variaciones en la organización y las competencias de la Fiscalía General de la República. Ya en 1990, se juntó en la misma persona el

<sup>27</sup> Compárense Complak, K., “Rozwazania o sprawiedliwosci” (Meditaciones sobre la justicia), *Prokuratura i Prawo*, núm. 4, 2004, pp. 17 Y 18.

<sup>28</sup> En la entrevista al periódico polaco *Rzeczpospolita*, del 19 de marzo de 1999, el presidente del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema de la República de Hungría dijo que el Consejo posee su propio aparato ejecutivo integrado por unas 100 personas (entre las cuales hay 23 jueces que suspendieron su actividad de dictar fallos) y que del Ministerio de Justicia al Consejo pasaron los mejores especialistas en los asuntos financieros y presupuestarios.

<sup>29</sup> Tampoco esta regulación es satisfactoria por las mismas razones que se acotan arriba en la nota 20.

cargo de fiscal general de la República con el puesto de ministro de Justicia. En 1996 se introdujo la llamada Fiscalía Nacional como una entidad aparte dentro de la Fiscalía General unida al Ministerio de Justicia con sus dependencias territoriales idénticas a la estructura judicial del país: fiscalías de apelación, de provincia y de distrito.<sup>30</sup> En 1998, se estableció fuera de la Fiscalía General (Ministerio de Justicia), el denominado Instituto de la Memoria Nacional con los fiscales de la Comisión Principal de la Persecución de los Crímenes contra la Nación Polaca del Instituto aludido.<sup>31</sup>

Todas estas alteraciones originaron disfunciones e interrogantes sobre su eficiencia. La articulación de la función ministerial con la fiscal violó el principio de la separación entre los poderes ejecutivo y judicial, provocando una politización de la Fiscalía y específicamente las acusaciones del involucramiento personal del ministro de Justicia en los procesos penales de interés público. La incardinación de la llamada Fiscalía Nacional en la estructura del Ministerio de Justicia la desprendió de su congénito Poder Judicial. En cambio, la existencia de un cuerpo especial de fiscales al lado de la Fiscalía General es un gasto adicional para el Tesoro Público, además de ser una fuente de la permanente disputa político-ideológica.<sup>32</sup> De otro lado, se afianzó la independencia y la autonomía de sendos fiscales. A partir de 1996, el fiscal superior puede dar al fiscal subordinado sólo las órdenes por escrito y a petición de este último con sus motivaciones correspondientes. Si el fiscal inferior no está conforme con la orden recibida puede requerir su modificación o solicitar su recusación de la ejecución de los actos o de la participación en el asunto tramitado. El traslado del fiscal a otro puesto de servicio puede efectuarse exclusivamente con su consentimiento previo.

<sup>30</sup> La creación y la inclusión de los fiscales nacionales al Ministerio de Justicia obedeció —según se explicó oficialmente— a la necesidad de asegurar la alta representación a los “acusadores públicos” en sus comparencias ante el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y Tribunal Administrativo Superior en vez de los fiscales de apelación.

<sup>31</sup> Este cuerpo de los fiscales para la persecución de los crímenes contra la nación polaca (casi 100 personas) es el objeto de permanentes reproches acerca de la oportunidad de su separación de sus colegas acusadores públicos y del alto costo financiero de su mantenimiento y operación.

<sup>32</sup> La existencia de este cuerpo de los fiscales especiales fuera de las fiscalías comunes ha sido declarada conforme con la carta magna polaca por el Tribunal Constitucional. En los considerandos a su fallo del 7 de julio de 1999 se lee que las normas sobre las funciones de persecución judicial cumplen con el mandato del artículo 44 de la vigente ley fundamental polaca, el cual reza que “el transcurso de la prescripción respecto a crímenes no perseguidos por razones políticas, cometidos por los funcionarios públicos o a su orden se suspende hasta el cese de estas razones”.

A estos cambios estructurales siguieron las modificaciones en el radio de acción de los fiscales. Los acusadores públicos perdieron el derecho a ordenar la prisión preventiva respecto de los imputados o sospechosos. Al fiscal general de la República se le quitó el privilegio de elevar a la Corte Suprema las demandas, de aprobar los acuerdos que resuelven las cuestiones jurídicas que suscitan dudas o discrepancias en la jurisprudencia. A los policías se les otorgó el derecho de rehusar el cumplimiento de una orden del fiscal si su realización “estuviere ligada con la comisión de un delito”.<sup>33</sup>

Sin embargo, el peligro más serio que amenaza a la misma existencia ulterior de la Fiscalía General del Estado proviene de la Unión Europea y precisamente de su Tribunal de Justicia de Luxemburgo. A partir de su fallo *Borges contra la Bélgica*, del 30 de octubre de 1991, se empezó a cuestionar el papel que las fiscalías generales ejercen ante los juzgados y tribunales en virtud de su compatibilidad con los requisitos del proceso equitativo. Los magistrados del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se oponen a la participación de los fiscales en los procesos penales, civiles, administrativos o disciplinarios por quebrantar los principios de contradicción y especialmente el de la “igualdad de armas” entre un demandante y un demandado.<sup>34</sup>

## IX. CONCLUSIONES GENERALES Y COMPARATIVAS

Los problemas de la administración de justicia en Polonia arriba expuestos son sólo una parte de los que achacan al denominado *tercer poder* en mi país. Cada día surgen nuevas y viejas dificultades en su funcionamiento y organización. Queda no resuelta la cuestión de la aplicación directa de la Constitución y específicamente del derecho europeo por los administradores de justicia. Otro grave problema se relaciona con el acceso de los egresados de las facultades de derecho a las profesiones jurídicas diferentes a las de juez o fiscal. El fallo del Tribunal

<sup>33</sup> Conforme a este dictado, un agente de policía será autorizado a apreciar, según su albedrío, si una orden de allanamiento impartida por un fiscal o un juez quebranta la paz del domicilio y si llega a la convicción que es el caso, rehusará a acatar esta orden.

<sup>34</sup> Qué más, P. Lambert al resumir la Conferencia organizada el 15 de noviembre de 2003 en la Universidad de París XII dijo que “no es vedado de pensar que mañana un fallo del Tribunal europeo cuyos magistrados están en gran medida imbuidos de una cierta tradición anglosajona o quienes han conocido los poderes excesivos de la Procuraduría en los países de la Europa Central y Oriental no llamasen a colocar el ministerio público en un lugar, el cual nunca dejó de ser el suyo: al lado de la parte civil”. En Pincel, I. y Sudre, Fr. (eds.) *Le ministère public et les exigences du proces équitable*, Bruselas, 2003, p. 254.

Constitucional del 24 de febrero de 2004 que puso en tela de juicio el modo de acceder éstos a la condición de abogado y/o juriconsulto encontró una áspera crítica por parte de sus corporaciones. También requiere una reforma el sistema de admisión, verificación y aprovechamiento de un gran número de variados peritos, así como la definición del papel de los policías en las averiguaciones previas y la baja calidad de los fallos y resoluciones judiciales. Un capítulo aparte lo constituye el futuro de la justicia militar, hasta su existencia ulterior. También exige una urgente solución el agudo problema de compaginar la introducción de los procedimientos rápidos, abreviados o escritos con las garantías del debido proceso de ley.

Si uno mira sobre los problemas de la administración de justicia en los países del antiguo campo socialista europeo, nota las mismas o parecidas dificultades. Incluso en algunos Estados del área —en ciertos dominios— la situación es mucho peor. En casi todos estos países el Poder Judicial no tiene una autonomía financiera o presupuestaria capaz de enfrentar las nuevas formas de delincuencia y criminalidad. La dotación técnica, material y en los “cuadros de apoyo” de los juzgados, así como de los jueces no es adecuada al tamaño del trabajo realizado. En algunos países (Moldavia, Lituania) no existe una suficiente cantidad de magistrados, en la República de Croacia la mora judicial tomó enormes proporciones, en Ucrania la prisión provisional escandalosamente larga se termina, por lo general, con una liberación de cada de las tres personas así detenidas, en Rusia en los años 1995 y 1996 varios juzgados —a consecuencia de las penurias y falta de dinero— suspendieron temporalmente su actividad.

De otro lado, la administración de justicia de estos países atraviesa las mismas transformaciones relacionados con la adaptación al nuevo régimen de la llamada democracia liberal. En todas las naciones de la región se formaron los consejos de la judicatura, aunque no en todas con la categoría de un auténtico autogobierno judicial. Tal es el caso de Albania, Bulgaria o Eslovenia. Es característica la paulatina eliminación (supresión) de la justicia militar, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa y de otras organizaciones internacionales. Lo mismo se puede decir de las divisiones (secciones) especializadas de los juzgados comunes, como la laboral o económica.<sup>35</sup> También constituye un

<sup>35</sup> El derecho laboral y el denominado económico se integran cada vez más al derecho privado: la estable relación laboral sustituye el contrato (civil) de trabajo de corta duración; las disputas entre el empleado y el empleador están sometidas a las reglas del código comercial, de la *lex mercatoria*, etcétera, no al derecho laboral, constituido como una rama propia.



rasgo distintivo, la introducción de la justicia administrativa como un orden judicial independiente. Aquí el ejemplo más relevante es la introducción de lo contencioso-administrativo en Rusia, 2001. También sufrió mucha alteración la fiscalía del Estado; se le quitó algunas facultades peculiares de control de la legalidad para asemejarla a la institución de *ombudsman*, es decir, a un órgano defensor de los derechos y libertades del individuo.