

“Diez años de reforma procesal civil y mercantil en El Salvador”

René Alfonso Padilla y Velasco

DIEZ AÑOS DE REFORMA PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL EN EL SALVADOR

René Alfonso Padilla y Velasco.

RESUMEN

El 1° de julio de 2020 se cumplieron diez años de la entrada en vigor del Código Procesal Civil y Mercantil en El Salvador; sin embargo, la fecha pasó desapercibida en medio de la reanudación de labores después de la cuarentena decretada por la pandemia del SARS-Cov2; así que, se le dio prioridad a la transformación digital del Órgano Judicial. No obstante, la ocasión es propicia para hacer un repaso de la situación en que se encuentra la reforma procesal civil y mercantil a diez años de haberse promulgado el estatuto que constituye el derecho común de las jurisdicciones de familia, laboral, ambiental, contencioso administrativo, etc.; lo que permite examinar cómo son juzgadas las cuestiones fuera del ámbito del proceso penal, que si bien requieren un tratamiento especial por la materia a ellas vinculada, utilizan un proceso que sigue pautas similares

El autor se plantea analizar que, pese a la reforma procesal, se ha mantenido el modelo de trabajo judicial tradicional, basado en compilar información escrita en un expediente. Por lo tanto, para superar lo anterior, es necesario acoger la centralidad de la audiencia como fuente y registro de información y el concepto de la gestión judicial del caso.

PALABRAS CLAVES: Reforma del sistema procesal - Proceso oral o por audiencias - Cambio de paradigmas - Gestión judicial.

TEN YEARS OF CIVIL AND COMMERCIAL PROCEDURAL REFORM IN EL SALVADOR

René Alfonso Padilla y Velasco.

ABSTRACT

July 1st, 2020 the Civil and Commercial Procedure Code entered into force in El Salvador; however, the date went unnoticed amid the resumption of work after the quarantine decreed by the SARS-Cov2 pandemic; so, priority was given to the digital transformation of the Judicial Branch. However, the time is ripe for a review of the situation is the civil procedure reform and commercial ten years of the statute constitutes common law jurisdictions family, labor, environmental, administrative disputes have been enacted, etc.; this makes it possible to examine how matters outside the scope of the criminal process are judged, which although they require special treatment due to the subject matter related to them, use a process that follows similar guidelines.

The author considers analyzing that, despite the procedural reform, the traditional judicial work model has been maintained, based on compiling written information in a file. Therefore, to overcome the above, it is necessary to accept the centrality of the audience as a source and record of information and the concept of judicial management of the case.

KEYWORDS: Reform of the procedural system - Oral proceedings or by hearings - Paradigm shift - Judicial management.

Diez años de reforma procesal civil y mercantil en El Salvador

René Alfonso Padilla y Velasco¹

Introducción.

El 1° de julio de 2020 se cumplieron diez años de la entrada en vigor del Código Procesal Civil y Mercantil en El Salvador; sin embargo, la fecha pasó desapercibida en medio de la reanudación de labores después de la cuarentena decretada por la pandemia del SARS-Cov2; así que, se le dio prioridad a la transformación digital del Órgano Judicial. No obstante, la ocasión es propicia para hacer un repaso de la situación en que se encuentra la reforma procesal civil y mercantil a diez años de haberse promulgado el estatuto que constituye el derecho común de las jurisdicciones de familia, laboral, ambiental, contencioso administrativo, etc.; lo que permite examinar cómo son juzgadas las cuestiones fuera del ámbito del proceso penal, que si bien requieren un tratamiento especial por la materia a ellas vinculada, utilizan un proceso que sigue pautas similares.²

En el trabajo se propone, que la reforma no ha producido los efectos esperados porque se implementó el proceso oral o por audiencias sin que se generara un cambio de actitud en los operadores de justicia,³ puesto que no

- 1 Abogado y Notario. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad "Dr. José Matías Delgado". Autor de *Comentarios al Código Procesal Civil y Mercantil* (Editorial Jurídica Salvadoreña, 2010).
- 2 Eduardo Oteiza, *El fracaso de la oralidad en el proceso civil argentino* (Informe Nacional presentado en el Coloquio de Valencia, Asociación Internacional de Derecho Procesal, 2009).
- 3 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712 (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2008), considerando II.

se puede reformar manteniendo el modelo tradicional. En efecto, la estructura básica del derecho procesal que observan o mantienen los jueces y juezas es inconsistente para dar respuesta a los nuevos requerimientos, algunos de los cuales exceden la problemática de las formas. No por conocido, es mejor, ni se convierte en eficaz por darle una renovación que termina siendo puro maquillaje.⁴

Sin embargo, se hace la aclaración que el presente artículo, más que una teoría fundada en datos de campo se basa en la experiencia personal del autor, como usuario en su calidad de abogado, que ejerce su labor en la administración de justicia en los diferentes ámbitos jurisdiccionales no penales, en todas sus instancias y zonas del país.

I. La reforma al proceso civil y mercantil

A pesar que la reforma legislativa en El Salvador, incorpora una serie de preceptos modernos y propios de los procesos orales, como son los principios de inmediatez, publicidad, concentración, función activa del juez, reducción de incidentes e impugnaciones y “libre valoración de la prueba” según proclama literalmente el Considerando IV del D. L. N.º 712,⁵ las malas interpretaciones de las normas derogadas y las concepciones equivocadas del sistema abolido se han perpetuado, y hasta agravado, puesto que las modernas instituciones procesales se siguen interpretando y aplicando según la ideología del proceso “liberal”, propio de los códigos del siglo XIX; de tal modo que los jueces y las juezas no encuentran empalmes razonables para darle vigencia a los postulados del proceso oral y se agregan más deberes, cargas y obligaciones en los justiciables.

Como resultado del liberalismo político y económico de los siglos XVIII y XIX el *proceso dispositivo* se formuló como un modelo de enjuiciamiento que está

4 Oswaldo A. Gozaíni, *Prólogo* en Mario Masciotra, *Poderes - deberes del juez en el proceso civil* (Astrea, 2014).

5 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712. Considerando IV.

basado en un concepto garantista, preocupado por la defensa de los derechos individuales, que reclama la instauración de un método legal de ejercicio del poder que permita la existencia de una esfera de autonomía del individuo que el Estado no puede legalmente penetrar. Lo que vino a dar como resultado, en el campo del proceso judicial, la *pasividad* del juez, basada en la idea que toda interferencia judicial que busque equilibrar las desventajas producidas en el proceso supone atentar contra la libertad, la que solamente puede asegurarse mediante el respeto de un espacio extremo en el que las partes debaten a su suerte, lo que condiciona un proceso librado solamente a la habilidad de cada una de las partes para aportar materiales probatorios y argumentar sobre ellos.⁶

La justificación técnica, en la actualidad, en cuanto al cambio del juez *espectador* al juez *director del proceso* (arts. 14 CPCM⁷ y 7 lit. “e” LPF⁸) se asienta en el cambio experimentado en la configuración del *principio dispositivo*, en el momento en que la doctrina alemana realiza la división entre el principio dispositivo material, o propiamente dicho (*Dispositionsprinzip*), con incidencia en la titularidad de los derechos objeto del proceso (art. 6 CPCM⁹), y el principio dispositivo procesal o de aportación (*Verhandlungsmaxime*), más centrado en el desarrollo del proceso¹⁰ (art. 7 CPCM).¹¹

No obstante, en la práctica, tampoco nuestros operadores jurisdiccionales se deciden por la causa mejor alegada, puesto que entienden –y sostienen– que su función es la de verificar la aplicación que consideren correcta de la ley, pero sin inmiscuirse en el caso; o sea, que trabajan sobre ficciones, con total ajenidad

6 Eduardo Oteiza, *El juez ante la tensión entre libertad e igualdad*, en Derecho Procesal Contemporáneos: Perspectivas y Desafíos (Colombia: Universidad de Medellín, 2017).

7 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 14.

8 Ley Procesal de Familia, Decreto N° 133 (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1994), Art. 7 Lit. e.

9 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 6.

10 Lorena Espinosa Olguín, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina* (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2020), 157.

11 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 7.

respecto de las personas que componen las partes, de los derechos e intereses que constituyen el objeto litigioso y de los medios de prueba.

II. El proceso oral como elemento del debido proceso

El problema anterior, según se puede entender, se debe a que la reforma procesal no establece expresamente cuáles son los objetivos del sistema de justicia civil o del proceso judicial en general. Los operadores jurisdiccionales no tienen duda alguna de que su función es la de aplicar correctamente el derecho sustantivo; razón por la cual, no se sienten para nada comprometidos con los usuarios del servicio de administración de justicia; ni a contribuir con la paz social a través de una adecuada gestión de su conflictividad y si, con ello, que las políticas públicas sean debidamente implementadas.¹²

Sin embargo, en los principios que el Código Procesal Civil y Mercantil salvadoreño, se ha establecido como rectores del sistema adoptado, y otros que se pueden encontrar a lo largo del articulado que componen los distintos ordenamientos procesales, se consigue construir los postulados que sustentan el sistema vigente. Así, coincidiendo con los tratados internacionales sobre derechos humanos y con la doctrina procesal, se entiende que la *oralidad* constituye el único mecanismo idóneo para asegurar la inmediación y la publicidad en el proceso. En la medida en que las pruebas y argumentos de las partes no se presenten en forma oral y directa frente a los jueces y juezas que van a decidir el asunto, se corre el riesgo de la delegación de funciones y que el proceso se transforme en un intercambio de papeles entre los abogados y el tribunal, al cual ni las partes ni el público tienen acceso, a lo menos, expedito.¹³

12 No estoy de acuerdo que las normas jurídicas incluyan conceptos y definan políticas públicas, pero respecto de nuestros operadores jurídicos, pie de letristas, si no lo expresa directamente la norma no la adoptan como propia.

13 Juan Enrique Vargas, *La Reforma a la Justicia Civil desde la perspectiva de las políticas públicas* (Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja), 2005).

La introducción de procesos orales significa un cambio fundamental de metodología del sistema en la toma de decisiones relevantes. En el procedimiento tradicional la metodología se basaba en compilar información escrita en un expediente que le permitía al juez o jueza fundar sus decisiones. Es decir, se trataba de un proceso cuya actividad principal era la construcción del expediente judicial, el cual era la única fuente de información sobre la que se debían adoptar las decisiones relevantes del proceso, incluida la sentencia del caso. Por esto mismo, la construcción del expediente era la actividad central del trabajo de los tribunales y a eso dedicaba sus principales esfuerzos las partes, los jueces y los funcionarios judiciales.

Los litigantes, por su parte, trabajaban entorno a la información acumulada en el expediente e intentaban que éste pudiera reflejar al máximo sus respectivas posiciones en el caso. Como es fácil de comprender, la omnipresencia del expediente en el proceso creó una cultura de litigio más bien asociada al trámite burocrático y formulario que a la que se imagina popularmente que corresponde al trabajo de los abogados, como lo sería en la litigación.¹⁴

Lo anteriormente dicho, se aplica a la realidad salvadoreña: para los operadores jurisdiccionales la formalidad lo es todo, incluso por sobre los valores justicia y paz social; la oralidad es tan sólo formal, de tal modo que las audiencias orales se conciben como un conjunto de actuaciones protocolares, en las que no queda claro cuál es su objetivo, en tanto que no se ha comprendido que el material escrito no debe ser la base sobre la cual se forma la convicción del tribunal y se fundamenten sus decisiones. La audiencia no constituye un momento más en el procedimiento ni una instancia burocrática en la que cumplir ciertas actuaciones que antes se realizaban de modo escrito. Por el contrario, es fundamental comprender que la oralidad es una metodología para el intercambio de información de alta calidad entre las partes y la autoridad

14 Centro de Estudios de Justicia De Las Américas (CEJA), *Paradigmas en la organización de la prueba pericial*, 2012.

judicial.¹⁵

Sin embargo, los operadores jurisdiccionales desperdician las oportunidades que el trámite procesal ofrece para interactuar con las partes; para el caso, destaco dos instituciones que se consideran representativas y que inciden grandemente en el producto que la administración de justicia ofrece a la sociedad. En primer lugar, se tiene el tratamiento que se presta a la *improponibilidad de la demanda*, quizá el mecanismo más distintivo del nuevo sistema para lograr el resultado eficaz de la función jurisdiccional, el cual se despacha según los postulados del sistema derogado.

En efecto, antes de rechazar la demanda, el oficio judicial le previene al interesado para que la reformule por escrito; es decir, de modo mediato y disperso, en lugar de dejar las “prevenciones” escritas para la subsanación de los defectos u omisiones formales de la demanda (art. 278 PCM¹⁶) y aprovechar la comunicación directa que ofrece la audiencia para requerir a las partes cuantas veces crean necesario para que aclaren los puntos dudosos u oscuros de sus respectivas alegaciones (art. 306 CPCM¹⁷). Pero más significativamente, al proceder de esa manera, hace que los jueces y juezas no resuelvan sobre la información que reciben directamente de los interesados, sino según la que consta por escrito y, generalmente, delegando esa decisión en un subordinado.

La otra situación destacable es el criterio, que si no existe parte contraria, no se celebra audiencia en la segunda instancia, bajo el argumento que el apelante va a “repetir” lo que ya formuló en su escrito de interposición del recurso. Es verdad que muchos abogados, cuando se les concede la palabra, repiten hechos y disposiciones legales sin una adecuada preparación de su “teoría del caso”; sin embargo, una buena práctica que pudieran implementar los operadores judiciales para llenar de contenido, lo que es la *fijación de los*

15 Lorena Espinosa Olgún, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 177.

16 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 278.

17 *Ibíd.*

términos del debate (art. 306 CPCM¹⁸), es que expongan en la audiencia, cómo han entendido las respectivas postulaciones, para que las partes puedan ratificar sus proposiciones o, por lo contrario, hacer las precisiones, aclaraciones o concreciones que estimen oportunas (art. 305 CPCM¹⁹).

III. El modelo de gestión judicial de los nuevos juzgados civiles

El diseño de la organización de los juzgados debe corresponderse a la legislación procesal que los órganos judiciales deben aplicar. Consecuentemente, el modelo de organización judicial tradicional se caracteriza por ser una estructura adecuada para la tramitación escrita y la conformación de los expedientes judiciales. La implementación de la oralidad en los procesos como una metodología para la toma de decisiones genera la necesidad de modificar esta estructura administrativa. En ese sentido, se implementaron los llamados *Juzgados Pluripersonales* (“jueces colectivos”). Esta experiencia permite que un mismo juzgado pueda estar conformado por un número determinado de jueces y juezas que ejerzan sus funciones en el ámbito del mismo juzgado; es decir, se está hablando de órganos jurisdiccionales de composición múltiple, pero con conocimiento de casos de forma individual. De forma paralela a estos jueces “corporativos” debiese existir una estructura administrativa que preste un servicio de apoyo para las labores que realicen todos los jueces y juezas que integran estos juzgados.²⁰

El resto del personal administrativo estaría dividido en unidades que tienen a su cargo la realización de una serie de funciones que son de vital importancia para el funcionamiento de un sistema basado, principalmente, en la celebración de audiencias orales, inspiradas en la Oficina Administrativa

18 *Ibid.* Art. 306

19 *Ibid.*

20 Centro de Estudios de Justicia De Las Américas CEJA, *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles* (2018): 22.

de Tribunales de los Estados Unidos, destinada a proveer todos los servicios administrativos necesarios para el funcionamiento de los tribunales (conocidos como los *Centros Judiciales Integrados*). Así, se tendría una gran estructura que incluye a todos los recursos administrativos, los cuáles trabajarían para dar apoyo a los juzgados o tribunales que estén adscritos a dicha oficina o centro judicial.²¹

Bien conocida es la manera en que funciona este modelo de organización judicial actualmente. Para el caso, las Oficinas de Actos de Comunicación, debieron desaparecer, en tanto que cada juez o jueza tiene la necesidad de contar con su propia batería de colaboradores, debido a la manera en que se sigue trabajando, derivada de esa concepción de la justicia como un conjunto de actuaciones escritas donde lo importante es el respeto a las reglas del trámite; la que, por otro lado, tiene también el objetivo implícito de alejar a los jueces y juezas de los conflictos y de los problemas reales que pueden y deben solucionar. Este modelo esconde un importante fundamento relacionado con la despersonalización de la función judicial, ya que el objetivo de la justicia sería “administrar un expediente y no juzgar personas”.²²

Además, la tramitación de expedientes de forma escrita facilita la delegación de funciones jurisdiccionales en el personal administrativo.

Este fenómeno, según el cual los inferiores jerárquicos “proyectan” resoluciones judiciales, es el gran pecado original de la organización piramidal de los juzgados, heredada del sistema colonial (abandonado en gran medida en España luego de la reforma procesal del 2001); en la práctica, es frecuente encontrarse a inferiores jerárquicos tomando decisiones estrictamente jurisdiccionales, mientras que los jueces realizan un trabajo de supervisión o fijación de criterios generales, algo que se aleja completamente de la labor que debiesen realizar. Cualquier modelo de organización judicial que se sustente

21 *Ibid.*, 25.

22 Binder Citado en CEJA, *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles*, 16.

en estas características debiese ser académica y socialmente condenado.²³

IV. La necesidad de contar con gestión judicial para cada caso (*case management*)

En este nuevo paradigma, es fundamental comprender que la fuente de información y toma de decisión es la audiencia (no el expediente). Ello rompe con el paradigma que el expediente sea concebido como “el proceso mismo” o su materialización, para pasar a ocupar un rol secundario como mero espacio de registración. Esto supone reconocer la proporcionalidad y adaptabilidad del medio (proceso o reglas de discusión) al conflicto, pero también la centralidad de la audiencia como fuente y registro de información.²⁴ Este cambio de paradigma implica que se deje atrás el concepto que todos los casos se manejan de igual manera (conjunto de actuaciones escritas), independientemente que haya o no oposición, que exista o no alto grado de conflictividad, que existe poca o mucha actividad probatoria, etc.

Con ese objetivo en mente, el derecho comparado, ofrece el concepto del *judicial case management*, como un mecanismo de eficiencia procesal, según el cual el sistema judicial, en general, y los jueces y juezas, en los casos particulares, se constituyen en responsables del desarrollo de la litigación, cuyo fin es asegurar, en la operatoria misma del sistema, el cumplimiento de diversos objetivos procesales.

En términos generales, son objetivos del *case management* el alcanzar un acuerdo temprano del caso; derivar el asunto hacia una solución alternativa cuando ello parezca más beneficioso; fomentar un espíritu de cooperación entre las partes y evitar la excesiva beligerancia que genera gastos y demoras adicionales innecesarios; la identificación y reducción de los asuntos que serán

23 CEJA, *La gestión judicial de los nuevos tribunales civiles*, 15 y 16

24 Lorena Espinosa Olgún, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 180.

tratados para una adecuada preparación del juicio y/o, cuando el acuerdo no pueda ser alcanzado, hacer progresar el juicio en la forma más rápida y económica que sea posible.²⁵

El Código Procesal Civil y Mercantil busca consagrar un modelo de autoridad judicial fuerte; especialmente, en lo relativo a la *dirección del proceso*. Así lo expresa en sus Considerandos II (“generar un cambio de actitud de los operadores de justicia”) y IV (“función activa del juez”). Este modelo se materializa a lo largo del articulado; así, en los principios rectores se advierte, que la autoridad judicial tiene la facultad de ordenar diligencias para mejor proveer y proponer a las partes mecanismos para simplificar o reducir la actividad probatoria (con los límites previstos en los arts. 7 y 321 CPCM²⁶); el deber indelegable de presidir personalmente las audiencias y el de evitar toda conducta que implique actividad ilícita o que genere dilación indebida del proceso (arts. 10 y 13 CPCM²⁷). Además, los art. 14 y 194 son explícitos al poner en cabeza del juez o de la jueza la dirección del proceso y su impulso de oficio, a fin de que lo ejecuten como legalmente corresponda.²⁸

La adopción e implementación de este sistema, importa que se obre un cambio de conceptos y se ponga en el centro de la escena el conflicto (no la conformación del expediente), e interpretar a partir de allí la posible configuración del proceso judicial. Ello no sólo permite maximizar la administración de las reglas procesales y su razón de ser, sino también evita subordinar el caso en concreto a la “legalidad del proceso” o “la forma en abstracto”. Para lograr este objetivo es necesario identificar dentro de esa noción cuáles serían los elementos mínimos o “núcleo duro” del debido proceso, sin el cual se vulneraría el *derecho de defensa* (art. 4 CPCM²⁹) y, a partir de allí,

25 Lorena Espinosa Olguín, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 184.

26 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Arts. 7 y 321)

27 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Arts. 10 y 13.

28 *Ibid.*, 345.

29 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 4.

tomar la regulación procesal como una pauta o guía de trabajo, susceptible de modificaciones por parte de todos los sujetos (jueces, juezas, o partes) a través de la gestión del caso o de los acuerdos procesales.³⁰

Conclusiones.

1. La instauración de un proceso oral por audiencias constituye un cambio paradigmático en la forma de trabajar los casos y concebir el sentido del proceso y su razón de ser, tanto para la judicatura como para los abogados y abogadas. En este nuevo paradigma es fundamental comprender que la fuente de información y toma de decisión es la audiencia (no el expediente).³¹
2. Si bien es innegable la mejoría sensible en los tiempos de tramitación de los procesos; no obstante, los operadores jurisdiccionales permanecen aferrados a un proceso civil caracterizado por la falta de intermediación entre el juez o jueza y las partes; la delegación de funciones; la ausencia de concentración de sus distintas fases; la escasa publicidad y el predominio de la escritura como práctica habitual de los actos del proceso. Esas características influyen en la posibilidad de obtener decisiones apoyadas en hechos verificados en el proceso.³²
3. Si bien, el sistema de justicia civil se basa en el *principio de legalidad de las formas* (art. 3 CPCM³³), su interpretación depende si la norma procesal se entiende como un medio o instrumento que permite efectivizar la norma sustantiva o gestionar adecuadamente la conflictividad de la sociedad.³⁴ Según sea la finalidad que se le asigne a ésta, así será la aplicación que

30 Lorena Espinosa Olguín, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 185.

31 *Ibíd.*, 186.

32 Oteiza, *El fracaso de la oralidad en el proceso civil argentino*.

33 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art 3.

34 Lorena Espinosa Olguín, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 40.

tenga el art. 18 CPCM,³⁵ cuando dispone que “*deberá evitar el ritualismo y las interpretaciones que supediten la eficacia del derecho a aspectos meramente formales*”.

De allí que sea esencial una activa, continua y *adecuada gestión del caso*, a través de la cual se adopten las medidas y acciones necesarias para que las audiencias establecidas puedan ser aprovechadas al máximo, contando en esa oportunidad con la presencia de todos los sujetos y elementos de juicio necesarios para discutir y resolver. El trabajo conjunto, coordinado y cooperativo entre autoridad judicial, Oficina Judicial, abogados y abogadas, será clave.³⁶

35 Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto N° 712, Art. 18.

36 Lorena Espinosa Olgúin, Marco Fandiño Castro y Matías A. Sucunza, *Estudio comparado sobre las reformas procesales civiles en América Latina*, 51.