

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE UN MODELO DE GOBIERNO JUDICIAL.

DR. ROMÁN J. DUQUE CORREDOR* (2018)

* Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

En mi discurso de incorporación a esta Academia decía que para salvaguardar los valores constitucionales, la función jurisdiccional del Estado resulta esencial, por lo que en la ciencia constitucional se plantea la necesidad de la redefinición de esta función, precisando, entre otros aspectos, la noción de Sistema de Justicia, cuya construcción ciertamente que viene a fortalecer lo judicial dentro del Estado de Derecho, pero que implica también la necesidad de revisar sus instituciones, que vienen a ser en la práctica la verdadera garantía de la tutela judicial efectiva como finalidad del derecho de acceso a la justicia y de esta como valor constitucional. En mi criterio la reforma del Poder Judicial, como rama del poder público del Estado, dada la situación de una absoluta falta de seguridad jurídica resulta determinante para que el modelo de Estado democrático de Derecho tenga vigencia en la realidad. Por esta razón creo necesario precisar lo que esta función estatal implica en el Estado de Derecho. De modo que cuando se habla de reforma del Sistema Judicial, dentro de la reforma del Estado, no puede entenderse como su simple modernización, sino que la reforma debe alcanzar a cada uno de sus elementos estructurales, dentro de ellos sus instituciones. Una de las cuales lo son los del gobierno y dirección de la administración de justicia como servicio público del Estado. Aparte de lo anterior, debe establecerse expresamente en el ámbito constitucional las bases de la participación ciudadana en la administración de justicia, o en su gobierno y dirección, si se conceptúa como un Sistema todo lo que tiene ver con la administración de justicia. Por tanto, en mi criterio, la reforma de la justicia no comprende solo lo procesal o la carrera judicial, sino también su organización, y dentro de ella, su gobierno o dirección. En este tema se discute también si ese gobierno ha de estar dentro del propio Poder Judicial, fuera del, o si debe constituir una

función interinstitucional, con participación Ciudadana, de jerarquía constitucional... Por ejemplo, en el Proyecto de Reinstitutionalización del Sistema de Justicia de Venezuela del Bloque Constitucional, en su propuesta de Reforma Integral, en el componente organizativo atinente a las aéreas de supervisión, dirección y control de la organización de los tribunales y la gestión administrativa de los mecanismos de justicia, y concretamente en las aéreas temáticas, se propone revisar y redefinir la competencia del Tribunal Supremo de Justicia en materia del gobierno y dirección del Poder Judicial y la conveniencia o no de mantener una Dirección Ejecutiva de la Magistratura como órgano auxiliar de este Tribunal para ejercer esta competencia. Para esta revisión se tiene en cuenta la experiencia de otros países y los estándares internacionales que la Relatoría de la Independencia del Poder Judicial de la ONU ha elaborado para Latinoamérica, que se presentaron en un Foro celebrado con ocasión de la VIII Cumbre de Las Américas. El planteamiento es el de que el Poder Judicial no debe ser gobernado por simples Comisiones Ejecutivas que lo controlen administrativamente, sino como una organización y gestión autónomas de las instituciones que integran el Sistema de Justicia para que garanticen la obtención de los recursos suficientes para una acción independiente que se refleje en un mejor servicio al usuario. En la elaboración de esta propuesta de reinstitutionalización del gobierno judicial ha de atenderse también a la distinción entre las funciones jurisdiccionales y las funciones de gobierno y administración, así como su despolitización, la participación ciudadana, de los abogados y de los propios jueces.

Pero, antes de hacer referencia a los estándares internacionales que se han establecido como base para una reforma de las instituciones del gobierno judicial, es necesario abordar brevemente un aspecto conceptual, pero que tiene influencia en la naturaleza del órgano de gobierno del Poder Judicial, como lo es el abandono de la definición de la tarea jurisdiccional como mera “administración de justicia”, no como una mera querrela literaria, como se planteó en el Perú al definir el Plan de Reforma de la Administración de Justicia, de junio del 2004. Sino como una concepción distinta de la función jurisdiccional y de la organización y del rol de la judicatura. Es verdad, como lo advierte el Instituto

de Defensa Legal del Perú, a través de los estudios de su Departamento de Justicia Activa, que con la expresión “administración de justicia” se quiere significar un poder del Estado independiente, capaz de controlar el poder y de asegurar los derechos humanos mediante el ejercicio de la potestad jurisdiccional, pero que en cuanto a su dirección o gobierno se le ha conceptualizado como una entidad semejante a una simple administración pública, con todas las consecuencias teóricas y prácticas que de ahí se derivan”. La propuesta que hizo la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia del Perú, fue la de sustituir la vieja fórmula de administrar justicia por la de “impartir justicia”, por sus resonancias a un modelo judicial napoleónico y burocrático, y por ser más cónsona con la consideración del pueblo como titular último de la potestad jurisdiccional, que la delega en los jueces.

La Constitución de 1999 respecto del gobierno del Poder Judicial eliminó el Consejo de la Judicatura y atribuyó al Tribunal Supremo de Justicia competencia en esta materia, según su artículo 267, por considerar que así se fortalecía el Poder Judicial. Para el ejercicio de esta competencia administrativa se creó constitucionalmente la Dirección Ejecutiva de la Magistratura como un órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, y que por delegación ejerce las funciones de dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial. Este órgano interno del Tribunal Supremo de Justicia se rige por la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, dictada por el mismo Tribunal Supremo y publicada en la Gaceta Oficial No. 37.014 de fecha 15 de agosto del 2000, que define a la mencionada Dirección como un órgano del indicado Tribunal y cuyas atribuciones las ejerce a través de un Comité Directivo, como el órgano superior de dirección y coordinación de la referida Dirección, la cual está integrada por tres directores nombrados por la Sala Plena por proposición de la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia. Comisión está que en verdad es la que ejerce la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, ya que establece las políticas que debe seguir la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, elabora los proyectos de presupuestos del Poder Judicial, propone a la Sala los candidatos para designar el Inspector General de Tribunales y el director de

la Escuela Judicial. Es decir, que la Dirección Ejecutiva de la Magistratura carece de autonomía para el ejercicio de sus funciones, a pesar de la delegación constitucional que se hace en esta Dirección de las atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia de dirección, gobierno y la administración del Poder Judicial, por el artículo 267, de la Constitución. Y, además, en su organización no existe participación ciudadana no obstante que de los ciudadanos emana la potestad de administrar justicia, según el artículo 253, de la misma Constitución. Ni tampoco se da participación a los jueces y abogados, a pesar de que estos son componentes del Sistema de Justicia, según el artículo 253, antes citado. Por otra parte, tampoco se le atribuye competencia en materia de la responsabilidad disciplinaria judicial, puesto que esta se otorga a los tribunales disciplinarios, de acuerdo con el mismo artículo 253.

Antes de la Constitución de 1999 la Comisión Legislativa del Congreso de la República había efectuado una revisión de las diferentes leyes relativas al Poder Judicial y a la función jurisdiccional y sancionó algunas leyes que fueron refrendadas por el Ejecutivo y publicadas en Gaceta Oficial, en 1999, pero cuya vigencia efectiva fue suspendida por la intervención que hizo la Asamblea Nacional Constituyente del Poder Judicial. Dentro de este conjunto de leyes se encontraban, por ejemplo, la Ley de Carrera Judicial y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que sin que mediara derogación alguna por parte del Congreso, fue sustituida por la Normativa de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Pero, en la realidad la Dirección Ejecutiva de la Magistratura no ha representado fortalecimiento alguno del Poder Judicial y mucho menos de su autonomía, sino que, por el contrario, la concentración de las funciones jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial en el Tribunal Supremo ha conducido a una hegemonía de este en la administración de Justicia, a través de su Comisión Judicial. E igualmente, la jurisdicción disciplinaria a cargo de tribunales especiales no ha sido efectiva, entre otras razones por la provisionalidad de más del 70% de los jueces, a los que la doctrina de la Sala Constitucional les ha negado su estabilidad. Por ello, se ha replanteado de nuevo la propuesta de una Ley Orgánica de un Consejo de la Judicatura constituido en dos Salas, una administrativa y otra disciplinaria, como un órgano concebido con

la idea de un gobierno compartido por consejeros del Poder Judicial, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, y con participación ciudadana y de los abogados y jueces, conforme a los estándares que a nivel internacional ha planteado la Relatoría del de la Independencia del Poder Judicial de la ONU.

Estos estándares son entre otros los de cuerpos colegiados de gobierno y dirección de naturaleza mixta, con integración de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, y con la participación de jueces, abogados y ciudadanos, para cuya autonomía se recomienda otorgarles jerarquías constitucionales e independencia de los poderes públicos como órganos constitucionales autónomos. Así como exigencias respecto de la condición de juristas, de académicos y de profesores, de los representantes de los poderes públicos en dichos cuerpos; y de la de transparencia de los procesos de su elección, parecidos al de Comité de Postulaciones Judiciales para la designación de Magistrados, de estos representantes. Y de procedimientos de presentación de candidatos por las organizaciones defensoras de derechos humanos en representación de los ciudadanos y de elección de representantes de los abogados por sus organizaciones nacionales. Al igual que la elección de los representantes de los jueces por sus colegios electorales. Por supuesto, que la despolitización y despartidización de estos procesos es uno de los estándares internacionales requeridos para la garantía de órganos de gobierno judicial independientes, por lo que la Relatoría de la ONU sostiene que no debe haber participación de los partidos políticos en los mecanismos de selección de los miembros de los consejos de gobierno del Poder Judicial. Por otra parte, la elección popular de estos miembros no es aconsejable, por la experiencia de algunos países, como en Argentina, donde el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner propuso que los jueces, abogados y académicos que integrarían el Consejo de la Magistratura fueran designados ya no por sus pares, sino por el electorado en comicios generales, a través de los partidos políticos, lo cual fue objeto de críticas por parte de la mencionada Relatoría. En otro orden de ideas, la tesis de la no concentración en el Poder Judicial de las funciones jurisdiccionales y de gobierno y dirección de la administración de justicia tiene internacionalmente mayor vigencia que la de su concentración,

aunque se admite que el control de sus decisiones está sujeta a la revisión por los tribunales supremos. Por otra parte, la experiencia de salas disciplinarias en estos consejos de gobierno judicial tiene mayor acogida que la de la creación de una jurisdicción disciplinaria judicial. Al igual que la de los comités ejecutivos para la función administrativa de dichos consejos de gobierno. Finalmente, la alternancia y la no reelección indefinida de los integrantes de estos órganos de gobierno judicial y su jerarquía constitucional, es otro de los estándares en esta materia.

Puede considerarse, a la luz de lo expuesto, que el Poder Judicial en Venezuela no ha mejorado con la supresión del Consejo de la Judicatura y con la atribución al Tribunal Supremo de Justicia de la dirección y gobierno de la administración de justicia, así como tampoco con la creación de una Dirección Ejecutiva de la Magistratura como un órgano auxiliar de este Tribunal. Así como que la organización del gobierno del Poder Judicial en manos de un órgano interno del Tribunal Supremo de Justicia, no resulta conforme con el concepto de la función jurisdiccional de impartir justicia y con el establecimiento de un Sistema de Justicia, que implica que sus componentes principales, como los jueces, abogados y ciudadanos, tengan participación en su dirección y gobierno. Por ello, el Bloque Constitucional ha planteado la revisión de la actual organización del gobierno judicial, bajo la orientación de los estándares internacionales que la experiencia de otros países ha demostrado su eficacia y que los órganos supranacionales, como la ONU, han recomendado. Y, que sin lugar a dudas implica una reforma constitucional cuya conveniencia hay que valorar.

Caracas, 12 de junio de 2018.