

LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Armida Quintana M.
Abogado

A lo largo de nuestra vida democrática se ha insistido, primero, en el olvido y abandono que hacia la justicia ha demostrado la democracia y luego, añadiéndose a ello, en la severa limitación que a su administración ha originado la politización de sus integrantes, cuya designación ha respondido a las exigencias de las organizaciones políticas representadas en el organismo al cual corresponde, paradójicamente, garantizar la independencia, idoneidad y estabilidad de los titulares de los tribunales.

No se nos escapa que la garantía básica de la perfectibilidad del Poder Judicial, desiderátum al que debemos consagrar nuestro mejor y mayor esfuerzo, reside en los recursos humanos que titularizan sus órganos, de modo que el énfasis debe hacerse en la selección de los titulares de los tribunales y en la preservación de su permanencia al servicio de la judicatura, aislándolos de la contaminante influencia política, del compadrazgo y del amiguismo, que en conjunción execrable, no han hecho sino desvirtuar la importante función pública que la Ley confiere a los jueces, desvinculándolos del fin de interés general que con ella concretan, para volverlos, abriendo paso a la desbocada corrupción, hacia intereses sectarios y mezquinos, en franco descrédito de la institución ante el hombre de la calle.

La selección adecuada y la preservación de la permanencia de los mejores en el Poder Judicial exige, inicialmente, una modificación en la misma concepción constitucional del órgano que lo gobierna y de los dispositivos que rigen la carrera judicial en nuestro país. En efecto, para que el Poder Judicial apuntale el Estado de Derecho y el régimen democrático, se requiere que no exista sometimiento alguno del mismo respecto de las otras ramas del Poder Público Nacional.

Por ello, rechazamos la integración del órgano de gobierno del Poder Judicial, encargado de asegurar la independencia, autonomía y estabilidad de los jueces e implementar la carrera judicial en nuestro país, con representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La colaboración entre los órganos del Poder Público que según la exposición de motivos de la Constitución persigue esta participación, puede lograrse a través de mecanismos diferentes, a la par que la integración de estos representantes no es precisamente elemento indispensable para que el órgano realice, en ejercicio de las atribuciones a que lo obliga la Ley, si fuere necesario, funciones legislativas o jurisdiccionales con carácter eventual.

De este vicio original surgen las concepciones que han llevado, a partir de la norma constitucional, a considerar al órgano de gobierno del Poder Judicial, como un órgano de jerarquía superior de carácter tridimensional que puede ejercer a la par que potestades administrativas, potestades jurisdiccionales y legislativas.

El Consejo de la Judicatura, es un órgano administrativo, como lo declara tajantemente la reciente Ley de 1988, enmarcado dentro de lo que se ha llamado en doctrina "las administraciones con autonomía funcional", que podría ejercer, si fuere el caso, y con carácter eventual, atribuciones legislativas o jurisdiccionales al igual que las funciones administrativas, jurisdiccionales o legislativas que también incidentalmente ejercen órganos de las otras ramas del Poder Público en una demostración palpable de lo irrealizable de la teoría de la separación de los poderes que se remonta a la época que precedió a la Revolución Francesa.

No obstante la posibilidad de ejercicio accidental de funciones diferentes a las que por naturaleza le corresponden, en virtud de estar enmarcado dentro de la organi-

zación administrativa venezolana el análisis de las atribuciones que la Ley le otorga como propias al citado organismo revela que todas, sin excepción, son de estricto carácter administrativo, puesto que en ninguno de los veintidós apartes que contiene el Artículo 15) de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988, aparece atribuida al Consejo la posibilidad de dirimir conflictos entre partes (función jurisdiccional), ni tampoco la de crear normas reglamentarias que incidan en la esfera de actuación de los administrados para tipificar el ejercicio de una potestad legislativa en sentido material.

La potestad reglamentaria del organismo se reduce a la simple elaboración de reglamentos administrativos, de carácter organizativo, referidos a aspectos internos de su funcionamiento o a la materia de la organización de los concursos a celebrarse para el ingreso y ascenso de los jueces, en los cuales las condiciones o requisitos que pueden afectar los derechos o intereses de los aspirantes están preestablecidos en la Ley de Carrera Judicial, de manera que la regulación de dichos requisitos o condiciones por parte del organismo tipificaría una clara extralimitación de las funciones que por Ley le corresponden. Consideramos en este aspecto que la Ley debe reglamentarse por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria original que constitucionalmente le está otorgada para desarrollar las previsiones que la conforman e incorporar una mayor objetividad en las ponderaciones e interpretaciones que en estos y otros aspectos realice el organismo.

No compartimos la concepción de la norma fundamental, según explica su exposición de motivos, de que necesariamente debía darse cabida en la integración del organismo a representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la rama nacional del Poder Público y entendemos que la misma opera como factor distorsionante del objeto que se persiguió al crearlo, y que aparece explicado en el Artículo 217 del texto constitucional. Creemos que el Consejo de la Judicatura y así lo hemos sostenido con antelación en estudios referidos al Poder Judicial, debe estar integrado por personas provenientes de la judicatura que reúnan estrictos requisitos de idoneidad moral y profesional, cuya vinculación a la administración de justicia los dota de una especial calificación y los habilita para ponderar en todos sus aspectos las consecuencias de las decisiones que le corresponde adoptar en el gobierno del poder judicial, y en concreto en la materia que asegura indiscutiblemente la tan anhelada independencia, esto es, en relación al ingreso (selección) de los jueces, en el aseguramiento o preservación de la permanencia y progreso de éstos dentro de la carrera judicial (ascensos, traslados, etc. . .) y en especial respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los mismos, para amonestarlos, suspenderlos o destituirlos, en un procedimiento que si bien está regulado detalladamente por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988, que derogó en este aspecto a la Ley de Carrera Judicial, y está dirigido inicialmente a asegurar la adecuación del organismo a los parámetros legales que definen su actuación en esta esfera, pretende garantizar ante todo, el derecho de defensa del encausado (juez interesado), en normativa que halla fuente supletoria a nuestro juicio, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982.

Estimamos que la independencia del Poder Judicial descansa primordialmente sobre la designación (ingreso) y retiro de los titulares de los tribunales; en otras palabras en una sólida carrera judicial, y exige asimismo autonomía en el manejo presupuestario del cual se excluya la intervención del Poder Ejecutivo Nacional, como se advierte en la legislación comparada.

Consideramos prioritario en relación a las potestades de designación y retiro de los jueces que ostenta el citado organismo, reformar la Ley especial de 1980, para que los niveles inferiores del escalafón sean ocupados por personas que reuniendo los requisitos legales, sean elegidas uninominalmente de manera que la intervención del Consejo de la Judicatura, integrado sólo por personas provenientes del Poder Judicial, se reduzca y establezca a partir del tercer nivel del escalafón judicial, cuando

el juez ya cuenta con antigüedad en el servicio y se ha profesionalizado mediante su capacitación y perfeccionamiento. Este es el modelo, con algunas variantes, que han adoptado otros sistemas más desarrollados que el nuestro, en los cuales el oficio de juez goza de credibilidad ante la opinión pública y es digno de respeto, valores que cada día se deterioran más entre nosotros.

En la reforma debe reorientarse también el ingreso en los niveles superiores del escalafón de quienes reúnan los especiales requisitos de que trata el Artículo 13) de la Ley de Carrera Judicial, porque aun cuando reconocemos la importancia de la contribución que éstos pueden dar a la judicatura, la norma opera como mecanismo obstaculizador del desarrollo de la carrera judicial, y marca la pauta para la puesta en juego de factores distorsionantes de carácter discrecional que maneja el organismo, al establecer un techo para quienes ingresan desde los niveles inferiores, en limitación decepcionante y excluyente de quienes reúnen méritos suficientes para desarrollarse profesionalmente en la judicatura.

El estricto alcance que debe darse a la norma tuvo que ser establecido por vía de interpretación jurisprudencial, y correspondió a la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al sentar en fallo de fecha 3 de octubre de 1985 ... "no ha podido ser la intención del legislador permitir que ingresen directamente a la judicatura en las categorías A y B personas ajenas al Poder Judicial mediante un simple concurso de credenciales y someter, en cambio a jueces en ejercicio, quizás con muchos años en la judicatura que aspiran a un ascenso en la categoría máxima de la carrera judicial a un examen de oposición ... La Ley de Carrera Judicial ... fue concebida y sancionada con un claro desiderátum: el que el Poder Judicial venezolano esté integrado en su totalidad (jueces y suplentes), por funcionarios de carrera ...".

Ahora bien, la Ley de Carrera Judicial en su Artículo 1º), señala como objetivo primordial de su normativa el de ... "asegurar la idoneidad, estabilidad, e independencia de los jueces y regular las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en ejercicio de sus funciones". Señala la norma diversidad de elementos que constituyen o se dirigen a configurar una carrera para los jueces, entendida como el ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, permanencia y terminación que descansa fundamentalmente en el derecho de estabilidad que al Juez reconoce el Artículo 3º) de la Ley y que éste define como el derecho de éstos a no ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus cargos salvo en los casos y mediante el procedimiento que determina la Ley, que ahora lo es la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de octubre de 1988. Este derecho a la estabilidad que se origina en el ingreso, de conformidad a la Ley, en el nivel "D" del escalafón, es origen y fuente de una serie de derechos del Juez, puesto que la permanencia y continuidad que el mismo involucra, permiten a éste desarrollarse profesionalmente en el ejercicio de esta función pública y escalar las diferentes categorías que según el texto legal conforman el escalafón judicial.

Hemos dicho que en el desarrollo de la carrera tiene importancia vital la actuación del órgano de gobierno del Poder Judicial, al cual por Ley le corresponde garantizar a los jueces los beneficios de la misma, de allí que se atribuya al organismo, la designación de los jueces entre los aspirantes que reúnan las condiciones que señala el Artículo 14º) de la Ley de 1980. Esta designación la debe hacer el Consejo de la Judicatura mediante el trámite de un procedimiento complejo (Régimen de Concursos), cuya regulación que data de 1982, y ha sido reformada en enero de 1985, se ha quedado en teoría y sigue siendo violentada por el organismo, como lo demuestran las declaraciones a la prensa de sus propios integrantes planteando, aún en octubre de 1987 (diario El Universal del 10 y 11 de octubre de 1987), la necesidad de im-

plantar el régimen de concursos, y el cuestionamiento de la selección de los jueces a dedo.

La arbitrariedad del organismo y su olvido de la regulación que existe en la materia ha cobrado tanta amplitud que ha sido necesario que la Sala Político Administrativa intervenga para determinar (Sentencia de fecha 27 de octubre de 1987) el alcance y naturaleza de la actuación de los jurados creados por la Ley de Carrera Judicial, para establecer que el organismo no puede realizar "válidamente el nombramiento de los jueces sin el concurso de los jurados creados por la Ley, cuya autonomía en la evaluación de los aspirantes así como la naturaleza vinculante de esta evaluación para el órgano que formalmente emite el nombramiento aseguran el éxito del sistema y excluye intereses distintos a los que persiguió el legislador de 1980. . . .".

La carrera en todos sus aspectos está sujeta a las decisiones del organismo y dentro de ellas cabe destacar las amplias facultades que éste ostenta en la materia de la evaluación del rendimiento de los jueces la cual es fuente del ascenso en el escalafón. Esta evaluación la realiza el Consejo de la Judicatura anualmente, o cuando lo considere conveniente, y si no existieren jueces con méritos suficientes para ascender de una categoría a otra el Consejo debe llamar a concurso de oposición para la provisión del cargo vacante (Artículo 30 LCJ), podemos preguntarnos ante la situación actual de la judicatura ¿hasta qué punto es estrictamente objetiva esta evaluación o calificación que realiza el organismo? Debemos hacer notar el riesgo que para la permanencia en la carrera deriva de las amplias potestades que se le han otorgado a dicho órgano, en las cuales aparece evidenciada claramente la discrecionalidad administrativa que permite a éste apreciar, valorar e interpretar factores, elementos y requisitos que inciden directamente en los derechos de los titulares de los tribunales, como ocurre en la materia relativa a la evaluación del Juez, dada la circunstancia de que la escala de rendimiento satisfactorio la fija el Consejo de la Judicatura.

En el ámbito que esta discrecionalidad otorgada al Consejo de la Judicatura aparece como más peligrosa es en el del régimen disciplinario, porque si bien las Leyes que conjuntamente regulan la materia (LOPJ-LOCJ y LCJ) pretendieron establecer un régimen de carácter legalista con sujeción rigurosa, en principio, a la previsión constitucional conforme a la cual no hay pena ni delito si no están establecidos en norma legal, basta examinar las conductas infractoras que regula la Ley de 1980 para establecer sin duda, que la potestad discrecional del órgano administrativo, tiene amplia cabida en el ámbito disciplinario mediante la calificación de supuestos que tipifican las infracciones que pueden dar origen a la imposición de sanciones, que van desde la amonestación pasando por la suspensión, hasta la muy grave de la destitución, que implica el retiro de la judicatura y desde luego la terminación de la carrera del juez sancionado. Basta así con leer algunos de los supuestos infractores tipificados por los Artículos 42), 43) y 44) de la Ley de Carrera Judicial, en los cuales mediante la utilización de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados se deja a la apreciación subjetiva del órgano la calificación de la conducta del Juez cuando ésta, p.e. traspase los límites racionales de su autoridad respecto a sus auxiliares y subalternos . . . cuando pongan en tela de juicio el decoro o la imparcialidad que les son propios, . . . cuando observen una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público, . . . cuando atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial, o cometan hechos graves que sin constituir delitos, comprometan la dignidad del cargo, o le hagan desmerecer en el concepto público . . . etc.

Quien aprecia, quien determina, quien da contenido a estos conceptos es el organismo que ejerce la potestad disciplinaria prevalentemente sobre los jueces, esto es, el Consejo de la Judicatura. La discrecionalidad del organismo se ha exagerado

tanto que dio lugar a la aplicación de la máxima sanción disciplinaria contra jueces, cuyo criterio jurídico no se compartía, en lesión directa de la autonomía e independencia que desde el texto fundamental son consideradas como factores esenciales en el ejercicio de su ministerio.

De manera que el derecho a la estabilidad que la Ley regula tan celosamente para asegurar a los jueces su permanencia, continuidad y terminación en el ejercicio de la judicatura queda a juicio del organismo administrativo, el cual por lo demás hasta la promulgación de la Ley Orgánica que lo regula en octubre de 1988, había ejercido omnímodamente la potestad disciplinaria en virtud de la previsión contenida en el Artículo 62) de la Ley de Carrera Judicial que establecía que contra las decisiones del organismo no había recurso alguno y que fue interpretando restrictivamente para considerar que ellas eran irrecurribles en vía jurisdiccional. La situación grave de por sí al lesionar el derecho de defensa y de igualdad de los titulares de los tribunales, fue parcialmente modificada por la Ley de 1988 al señalar que las decisiones del organismo serían recurribles sólo en los casos de destitución, con ello a la par que se reconoció que tales decisiones no ostentan el carácter de sentencias que se les pretendió atribuir en desconocimiento de la naturaleza administrativa del órgano, y de la potestad disciplinaria, también de neto carácter administrativo, enfatiza la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el Artículo 79) de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura cuya nulidad hemos solicitado ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, en virtud de considerar que dicha norma consagra un privilegio a un órgano enmarcado en la estructura administrativa del Estado, lesiona los derechos de defensa e igualdad que consagra la Carta Fundamental para todos los habitantes del país, en sus Artículos 61) y 68) e infringe, asimismo, el Artículo 206) de la misma que garantiza la recurribilidad jurisdiccional de todo acto administrativo, entre los cuales se cuentan indubitablemente las decisiones que emanan del Consejo de la Judicatura, las cuales por lo demás consideramos recurribles también en vía administrativa, mediante el mecanismo recursorio que consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, garante *per se* de los derechos e intereses de los administrados frente a la privilegiada administración.

La anterior es la imagen negativa que nos transmite hoy el Poder Judicial, y es la que debe transformarse para alcanzar ese Poder Judicial, "medida del bien y del mal de los ciudadanos", en frase del Libertador, (Lima, 25 de mayo de 1826. Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia), cuyo ejercicio encarna la libertad, base fundamental de la democracia.
