

EL GOBIERNO JUDICIAL Y LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN VENEZUELA A PARTIR DE 1999¹

Laura Louza Scognamiglio(*)

ABSTRACT

En Venezuela a lo largo de 1999, se produjo un proceso de profundas transformaciones en el ámbito institucional y político, que dio lugar a la aprobación de una nueva Constitución, la cual introdujo cambios sustanciales en la organización del Poder Judicial. La aspiración del constituyente venezolano de 1999 era la de constituir un estado democrático donde la justicia fuera uno de sus valores fundamentales y el Poder Judicial, un órgano independiente y fuerte. En este trabajo se pretende determinar si esta aspiración se materializó durante los años siguientes a la nueva Constitución. Para ello se analizan: la normativa constitucional, la que se ha dictado sobre la materia posteriormente, así como las medidas que se han adoptado para llevar adelante el proyecto de reforma institucional que se inició en Venezuela en 1999. Este análisis se va a referir fundamentalmente a los años 2000 hasta 2004, ya que en el 2004 se aprueba una nueva Ley del Tribunal Supremo de Justicia que marca el inicio de una nueva etapa a la que haremos sólo una breve referencia. Pero antes de proceder al análisis de la independencia judicial en Venezuela a partir de la nueva Constitución, se hará una breve mención a los dos modelos de gobierno judicial, para comprender mejor si la nueva estructura del Poder Judicial venezolano encuadra en alguno de estos modelos y en qué medida ésta ha podido afectar o no la independencia judicial. Luego, se tratará de definir la independencia judicial y se explicará de manera sucinta cómo está concebida en otros países, cuya legislación de alguna manera ha sido inspiración del sistema judicial venezolano en los últimos cincuenta años, como es el caso de Francia en un primer momento y de los Estados Unidos más recientemente, o cuya regulación con la intención de garantizar una máxima independencia al Poder Judicial, ha llevado a situaciones de hecho que pueden atentar contra la misma, como es el caso de Italia. Sucesivamente, se analizará la historia judicial venezolana de los últimos cincuenta años, que es la que más relevancia tiene a los efectos de entender más cabalmente la situación actual. Se trata de un análisis crítico, basado en el impacto que tuvieron en el funcionamiento y en la organización del Poder Judicial, las medidas adoptadas y la nueva regulación a partir de la Constitución de 1999, con especial atención al efecto negativo que éstas tuvieron sobre su independencia, gravemente afectada, lo que trajo como consecuencia que incluso las importantes mejoras que se llevaron adelante para hacer más eficiente la gestión judicial, no tuvieran mayor impacto.

* Abogada, Universidad Católica Andrés Bello; Venezuela.

¹ Trabajo de tesina elaborado para el master de Derecho, Economía y Políticas Públicas en el Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, Profesor-tutor: Santos Pastor Prieto, agosto 2005, y presentado en el Workshop: “Los Consejos de la Judicatura y el Gobierno y Administración del Poder Judicial: perspectivas comparadas”, celebrado en Oñati, España, 22 y 23 de septiembre de 2005.

CONTENIDO

Introducción

I. Marco teórico

1. El gobierno del Poder Judicial
2. En busca de una definición de independencia judicial
3. El gobierno judicial y la independencia del Poder Judicial en Italia, Francia y los Estados Unidos

II. Antecedentes históricos:

1. La justicia del Ministro
2. La justicia del Consejo de la Judicatura
3. La justicia de la Asamblea Nacional Constituyente

III. La justicia del Tribunal Supremo de Justicia

1. El “inacabado” fortalecimiento de la estructura del Poder Judicial
 - 1.1. La regulación del Poder Judicial
 - 1.2. Los inconvenientes de la nueva estructura
2. La supuesta autonomía
3. La aparente independencia de los jueces y magistrados
4. El comportamiento del Poder Judicial en asuntos puntuales y de cara a la opinión pública: índices reveladores del grado de Independencia Judicial

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

Venezuela fue considerada una de las democracias mejor establecidas de América Latina, con gobiernos electos desde 1958 en adelante. Sin embargo, a partir del inicio de la década de 1990 el sistema político se hizo inestable. Buena parte de la crisis se debió a la generalizada percepción de corrupción y derroche que los venezolanos tenían de sus gobernantes. Los venezolanos dejaron de creer en sus instituciones: el sector público fue relacionado con corrupción, manejo clientelar e ineficiencia. El Poder Judicial fue considerado como incapaz de impartir justicia y altamente orientado por el Ejecutivo o por el poder económico.² Efectivamente, un estudio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que se llevó a cabo en 1998 concluyó que sólo el 0,8% de la población tenía confianza en el sistema judicial.³

La percepción que el sistema judicial no funcionaba adecuadamente y que esto era un elemento importante de la crisis institucional condujo a que durante la década de los noventa se adoptaran un conjunto de medidas e iniciativas que encontraron su máxima expresión en la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo era transformar el Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución. Como consecuencia de esto, la Asamblea Nacional Constituyente, en pocos meses, elaboró y sometió a consulta popular un nuevo texto constitucional.

La razón de este replanteamiento del Poder Judicial a nivel constitucional respondió tanto al descrédito generalizado que habían sufrido todos los entes públicos, como al que de modo especial venía sufriendo el Poder Judicial.

Ahora bien, el diagnóstico sobre los problemas del Poder Judicial señalaba a la estructura y organización de la administración y gobierno del Poder Judicial, como una de las causas más importantes de su fracaso institucional⁴.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1961 (que era el texto vigente hasta 1999), la función de gobierno y administración de los tribunales de la República se encontraba a cargo de un órgano ajeno al Poder Judicial: el Consejo de la Judicatura (artículo 217). Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, era la más alta instancia judicial del país y era administrativamente diferente e independiente del Consejo de la Judicatura y del resto de los tribunales.

Para enmendar este problema, el constituyente consideró oportuno otorgar al propio Poder Judicial, las tareas de administración y gobierno de esa rama del Poder Público, y se eligió al máximo tribunal de la República como el ente que debía encargarse de tales funciones. Esto, seguramente debido a que a finales de la década de los noventa, la Corte Suprema de Justicia inició un proceso de modernización con el Banco Mundial

² Éstos son los resultados del trabajo de C. L. Roche, J. Richter, N. Pérez: *Los excluidos de la justicia en Venezuela*, Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 209 y ss.

³ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: un reforma judicial en marcha*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1998, pp. 143.

⁴ Ver por ejemplo el Informe del seminario sobre la Administración de Justicia, realizado por la International Bar Association/Human Rights Institute en 1999.

con resultados muy exitosos⁵, lo que generó una apreciación generalizada en cuanto a las virtudes gerenciales de esa institución y en torno a la idoneidad de ese ente para asumir la coordinación de la política judicial nacional⁶.

Así, la Constitución de 1999, replantea el sistema de administración y gobierno del Poder Judicial, eliminando al Consejo de la Judicatura y otorgando al Poder Judicial, y particularmente, a su máxima autoridad, la antigua Corte Suprema de Justicia (ahora, Tribunal Supremo de Justicia), el poder necesario para formular sus políticas, ejecutarlas y administrar su propio presupuesto. Para el ejercicio de tales funciones, la Constitución prevé la creación de un órgano en la propia estructura del Poder Judicial que apoye al máximo tribunal en tales tareas: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura⁷.

Para garantizar el ejercicio de estas competencias, la Constitución incluso atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia, “*autonomía funcional, financiera y administrativa*”⁸; y asigna al sistema de justicia⁹, del cual es parte el Poder Judicial, no menos del dos por ciento (2%) del presupuesto ordinario nacional.

Como consecuencia de ello, el Tribunal Supremo de Justicia además de las tradicionales funciones jurisdiccionales, ha obtenido- a raíz de las previsiones constitucionales de 1999 - importantes *competencias administrativas*, típicas más bien de un órgano del Poder Ejecutivo, constituyéndose en el *órgano rector y de gobierno del Poder Judicial* (artículo 267 de la Constitución).

De esta forma, en la nueva Constitución, el Poder Judicial, aparece altamente fortalecido frente a los demás poderes, y sobre todo, su representante que es el Tribunal Supremo de Justicia, ahora con atribuciones no sólo jurisdiccionales, sino también de gobierno, dirección, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial.

Una garantía adicional que establece la Constitución de 1999, se concreta en establecer que los magistrados del Tribunal Supremo tienen un período de 12 años de permanencia en el cargo sin reelección. Con este largo período sin reelección, la Constitución trata de evitar que los magistrados sean presionables y, a la vez, evita los escollos de la designación vitalicia¹⁰. Para la elección de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo su remoción sólo

⁵ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara, pp. 26. y Malik, Waleed H. , *E-justice: Towards a strategic use of ict in judicial reform* by the World Bank Marrakech Conference strategies for the modernization of justice in arab countries organized by Pogar, Undp/WB/MOJ Morocco, <http://www.pogar.org/publications/judiciary/wmalik/ejustice.pdf> , march 15-17, 2002.

⁶ Ver los Informes Anuales de la Corte Suprema de Justicia de los años 1997, 1998, 1999, pp. 40, 88 y 32, respectivamente.

⁷ Artículo 267 de la Constitución.

⁸ Artículo 254 de la Constitución.

⁹ De conformidad con el artículo 253 de la Constitución, el sistema de justicia está conformado por “*el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participen en la administración de justicia y los abogados autorizados para el ejercicio*”.

¹⁰ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, OBCIT, pp. 351.

posible por causas extremadamente graves y previo cumplimiento de un procedimiento (artículos 263, 264 y 265).¹¹

Asimismo, para garantizar la autonomía de los jueces, la Constitución se refiere a la carrera judicial, la estabilidad en los cargos y al sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial (artículo 255). La innovación respecto de la situación anterior es que la obligación de realizar los concursos para el ingreso queda claramente establecida y tiene rango constitucional. La parte más novedosa es que *“la ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas”* (artículo 255).

Con estas normas se materializa la aspiración del constituyente de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, expresada en la exposición de motivos de la Constitución, en que se señala que *“el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución, ... requiere la existencia de unos órganos ... institucionalmente caracterizados por su independencia”*.

Ahora bien, aunque lo anterior demuestra que el propósito del constituyente venezolano de 1999 era el de constituir un estado democrático donde la justicia fuera uno de sus valores fundamentales y el Poder Judicial, un órgano independiente y fuerte, es importante determinar si la aspiración constitucional se ha materializado en Venezuela, y es ese el objetivo de las reflexiones que se hacen en el presente estudio.

Para ello se pretende analizar la normativa que se ha dictado sobre la materia una vez aprobada la Constitución y las medidas que se han adoptado para llevar adelante el proyecto de reforma institucional que se inició en 1999. Este análisis se va a referir fundamentalmente a los años 2000 hasta 2004, en el que se aprueba, a mitad de año, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que marca el inicio de una nueva etapa a la que haremos una breve referencia.

Pero antes de proceder al análisis de la independencia judicial en Venezuela a partir de la nueva Constitución, se hará una breve mención a los dos modelos de gobierno judicial, para comprender mejor si la nueva estructura del Poder Judicial venezolano encuadra en alguno de estos modelos y en qué medida ésta ha podido afectar o no la independencia judicial.

Luego, se tratará de definir la independencia judicial y se explicará de manera breve cómo está concebida en otros países, cuya legislación de alguna manera ha sido inspiración del sistema judicial venezolano en los últimos cincuenta años, como es el caso de Francia en un primer momento y de los Estados Unidos más recientemente, o cuya regulación con la intención de garantizar una máxima independencia al Poder Judicial, ha llevado a situaciones de hecho que pueden atentar contra la misma, como es el caso de Italia. La experiencia italiana resulta interesante porque también en Venezuela bajo el pretexto de garantizar la máxima independencia judicial se han tomado medidas que en realidad la han anulado. Debe decirse que el caso italiano no es comparable al venezolano desde el punto de vista de la gravedad de la situación, pero puede ayudar a orientar más sobre qué se debe hacer o no en este ámbito para garantizar una efectiva independencia judicial.

¹¹ Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 386.

Sucesivamente, se analizará la historia judicial venezolana de los últimos cincuenta años, que es la que más relevancia tiene a los efectos de entender más cabalmente la situación actual.

Dicho lo anterior, debe indicarse que el tema relativo al gobierno judicial y a la independencia del Poder Judicial en Venezuela a partir de la nueva Constitución, se tratará en cuatro secciones donde se analizará con una visión crítica y de cara a los efectos causados por la nueva regulación: la estructura del Poder Judicial; la autonomía del Tribunal Supremo de Justicia; las formas de selección, ingreso y egreso de los magistrados y jueces. Finalmente, se hará una breve mención a algunas de las consecuencias más recientes de la nueva regulación y toma de las medidas que ha adelantado el Estado en relación con el Poder Judicial en los últimos años.

En cuanto a las fuentes y metodología, este trabajo retoma datos y análisis de trabajos previos, llevados adelante como Gerente de la Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial¹². Se ha buscado apoyo documental adicional y otras fuentes, en particular, informes de organismos internacionales, estudios de ONG's, artículos de prensa, con el fin de presentar la información de manera objetiva a pesar de estar involucrada en el proceso de modernización de la gestión judicial de manera tan directa. Sin embargo, he tenido dificultad para tener acceso a toda la bibliografía venezolana de los últimos dos años y por ello, me apoyo, aparte de la bibliografía que cito, en los documentos oficiales y en la literatura periodística.

¹² Debo agradecer a Jorge Kiriakidis y a Rogelio Pérez Perdomo quienes fueron un importante apoyo en ese proceso de modernización y en la elaboración de esos trabajos. También debo agradecer a Josefa Leal y a María Paula Ramírez, quienes en la Unidad me apoyaron en la recopilación de datos y organización de la información. Finalmente, debo agradecer a David Varela y a Waleed Malik, quienes desde el Banco Mundial me dieron una importante orientación técnica.

I. Marco teórico

Al comenzar, resulta indispensable hacer algunas precisiones conceptuales y otras tantas terminológicas, pues a lo largo de este trabajo se hará referencia a la idea de gobierno e independencia judicial, dando por entendido el significado de ambos. El comprender cuál es la mejor manera de organizar el gobierno judicial tiene relevancia en la medida en que una adecuada estructura de gobierno parece la premisa básica para garantizar la independencia del Poder Judicial y evitar interferencias de los demás poderes en el ejercicio de la función jurisdiccional. Por su parte, la independencia judicial, por tratarse de una noción con importantes elementos prácticos, históricos y culturales, no puede ser objeto de una definición universal y atemporal. Por ello debemos hacer aquí algunas precisiones, esbozando elementos que, de modo aproximativo, nos permitan acercarnos a la idea de independencia judicial, aunque se concluya que su definición siempre es incompleta o inexacta. Previamente se hará mención a los modelos fundamentales de gobierno del Poder Judicial, en vista de la importante incidencia que ha tenido la nueva estructura del Poder Judicial venezolano en su independencia; sucesivamente, se tratará de definir la independencia y por último se hará mención, a los casos de Francia, Estados Unidos e Italia.

1. El gobierno del Poder Judicial

No existe en este ámbito un solo enfoque. Sin embargo, se puede afirmar que hay dos modelos fundamentales de gobierno judicial:

- Un Poder Judicial, cuyas funciones administrativas están a cargo del Ministerio de Justicia, que depende a su vez del Poder Ejecutivo. Este modelo es el que predomina en Europa Occidental.
- Un Poder Judicial, separado del Poder Ejecutivo, con autonomía funcional, administrativa y financiera, es decir, con el mismo grado de autogobierno y control presupuestario sobre sus operaciones que el Poder Ejecutivo. Este modelo es el que rige en Estados Unidos.

Debe decirse que, a pesar de que con el primer modelo se han alcanzado niveles importantes de independencia judicial, la tendencia ha sido la de trasladar parte de las funciones administrativas del Ministerio de Justicia, en lo que se refiere especialmente a la carrera judicial a un órgano, ajeno al Poder Ejecutivo, que se ha llamado Consejo Superior o General de la Magistratura o de la Judicatura. Sin embargo, la experiencia con los Consejos no ha sido positiva. En este sentido, se ha hablado de manera reiterada de *desgobierno de la justicia*, especialmente en España¹³.

Las críticas más importantes que se han hecho a los Consejos son las siguientes¹⁴:

- La dificultad de asignar responsabilidades al existir más de un organismo encargado de la administración del Poder Judicial, es decir, el Ministerio de

¹³ Alejandro Nieto titula así su obra publicada por la Editorial Trotta, Madrid, 2005 y Santos Pastor hace referencia a ello en su artículo *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, publicado en Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid, pp. 282.

¹⁴ Santos Pastor, *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, publicado en Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid, pp. 286 y 287.

Justicia y el Consejo y en algunos casos, como ocurre en España también las regiones.

- El carácter colegiado de los Consejos, lo que es un contrasentido para un órgano ejecutivo, que lo hace sumamente ineficiente. Esto se ha justificado en la intención de crear una especie de sistema de balances y contrapesos donde los diferentes consejeros se vigilen entre sí y se evite que uno solo tenga el poder sobre los jueces, habida cuenta además de garantizar que todos los poderes del Estado estén debidamente representados.
- El perfil de los consejeros, generalmente juristas, a pesar de ejercer funciones administrativas, lo que los hace aún más ineficientes porque los métodos de trabajo siguen son muchas veces parecidos a los que se siguen para sentenciar.

El descontento con los Consejos está llevando a la idea de eliminarlos y trasladar nuevamente el poder completo a los Ministerios de Justicia¹⁵. Por ello, puede parecer más apropiado el modelo norteamericano en el que se evitan estos problemas y el propio Poder Judicial administra su presupuesto y se autogobierna. No obstante, esto debe hacerse cuando esté desarrollada la capacidad de liderazgo de los jueces y siempre que se separe adecuadamente la función administrativa de la jurisdiccional, a través de la creación de un órgano técnico que se encargue de la labor administrativa.

En efecto, las consecuencias de un Poder Judicial que se autogobierna sin la capacidad para hacerlo son más nefastas que las de un Poder Judicial con un Consejo ineficiente. En efecto, en este caso lo que puede ocurrir normalmente es que haya ineficiencia y cierta politización, lo que es relativamente normal en un órgano del Estado.

Pero el autogobierno puede conducir no sólo a ineficiencia sino además a que si no se crea un órgano técnico encargado de la gestión administrativa existirán tantas organizaciones cuantos jueces, lo que evidentemente traerá descoordinación e inoperancia. Asimismo, puede conducir a situaciones de poder de tal magnitud que el Poder Judicial en vez de ser un garante del Estado de derecho, se convierta en un poder que abusa de los ciudadanos. Además si no existe el liderazgo judicial adecuado, el poder lo tendrá el que nombre y remueva a los jueces, independientemente de su competencia técnica, ya que a través de este mecanismo podrá controlarlos, lo que evidentemente eliminará su independencia.

2. En busca de una definición de independencia judicial

A pesar de la importancia de este concepto, no existe una única definición de independencia judicial. La razón de esto puede hallarse en la dificultad de determinar cuándo hay independencia y cuándo no la hay y cuál es su alcance en un sistema judicial determinado, porque no se trata de un asunto cuantitativo sino cualitativo¹⁶. De hecho, el alcance y la delimitación de la independencia judicial, es decir, hasta dónde debe llegar y cómo lograrla, no están totalmente claros.

Esto se hace más complejo si se considera que en buena medida, la mayor o menor independencia judicial y su conceptualización dependen de aspectos históricos y

¹⁵ Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 104 y ss.

¹⁶ ABA/CEELI, *A methodology for measuring judicial independence*, Readings on performance Indicators for the Judiciary, 2004, pp. 48, <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm>.

culturales. Puede así suceder que una solución para garantizar mayor independencia judicial en un país no funcione para otro, e incluso un mecanismo que en una cultura está comprobado que es positivo para lograrla puede ser la causa fundamental de la ausencia de independencia en otro país.

En una primera aproximación al concepto de independencia judicial se puede decir que hay independencia cuando *“la institución y los jueces están libres de interferencias por parte de otras instituciones y personas individuales”*¹⁷. Dentro de este ámbito genérico, algunos autores han identificado tres modalidades: *“la independencia profesional de jueces y magistrados que garantiza los derechos personales derivados de su condición de funcionarios, la independencia funcional de jueces y tribunales que garantiza la libertad de criterios a la hora de actuar y decidir; y por fin, la independencia institucional del Poder Judicial que garantiza un funcionamiento sin fricciones con el Poder Ejecutivo”* (negritas nuestras)¹⁸.

En este intento de definir la independencia judicial, puede ser útil entender que su origen histórico se remonta al principio de “división de poderes”, en que se concibió como un mecanismo para evitar la intromisión de los demás poderes y asegurar el ejercicio de las funciones del Poder Judicial. Según la concepción originaria de este principio, los jueces *“no son más que la boca que pronuncia la ley”*, siendo su misión aplicar la ley, interpretándola, *no creándola*, de lo cual se derivan una serie de premisas¹⁹ que en cierta forma aún persisten en la concepción general de la función judicial:

- Los jueces tienen el monopolio de la jurisdicción, es decir, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, así, ningún otro poder o persona puede asumir esta función so pena de atentar contra este principio.
- Sólo los jueces pueden ejercer la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que a su vez determina la necesidad de privar al juez de funciones administrativas (gestión de medios materiales y personales) y garantizar su independencia económica y estabilidad profesional.
- El juez es un tercero entre las partes, verbigracia, ha de ser imparcial respecto de un caso concreto y debe ofrecer garantías para excluir cualquier duda razonable en su actuación.

Aunque en términos generales la concepción original se mantiene en la actualidad, sin lugar a dudas ha habido una evolución del rol del juez y por tanto del concepto de independencia judicial que se debe fundamentalmente a la evolución del rol del Estado respecto del momento en que nació el principio de separación de poderes, así como al cambio de la sociedad moderna que es mucho más compleja que la del siglo XVIII. Algunas de las razones de ese cambio son las siguientes²⁰:

¹⁷ USAID/IFES, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Introducción, www.cejamerica.org, 2002.

¹⁸ Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 119.

¹⁹ De Benito, José Luis, *¿Qué exigencias se requieren para contar con un poder judicial independiente y que, a la vez, cumpla con su obligación de rendir cuentas?*, Reforma judicial en América Latina y el Caribe, Mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia, Instituto del Banco Mundial y Consejo General del Poder Judicial, 15 de abril a 3 de junio de 2004.

²⁰ USAID/IFES, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Introducción, www.cejamerica.org, 2002.

- La legislación que protege los derechos sociales y económicos se ha ampliado, así como el rol de los tribunales para proteger esos derechos.
- El poder judicial ha adquirido una importante responsabilidad en la resolución de disputas comerciales nacionales e internacionales.
- La actividad criminal se ha vuelto más compleja y se ha internacionalizado.
- En la actualidad, está demostrado que *“en las sociedades democráticas y de mercado los poderes judiciales independientes e imparciales contribuyen al balance equitativo y estable entre los poderes del estado, protegen los derechos individuales y preservan la seguridad de la persona y la propiedad, resuelven las disputas comerciales de una manera predecible y transparente que promueve la competencia justa y el crecimiento económico; son una clave para contrarrestar la corrupción pública y privada, reduciendo la manipulación política e incrementando la confianza pública en la integridad del gobierno”*²¹. Aun en los países que se encuentran en transición hacia un gobierno democrático y hacia economías de mercado, los poderes judiciales a pesar de que enfrentan una carga todavía mayor, son un factor esencial para que las instituciones se transformen y sean justas.

Entonces, la dificultad está hoy en día en lograr materializar dicha independencia, donde algunos institutos que eran la base del rol del juez y de su propia independencia, han tenido que cambiar para poder responder a una sociedad más compleja y exigente y en continuo proceso de transformación. A pesar de esto, existen algunos institutos jurídicos básicos con base en los cuales está claro actualmente que debe articularse la independencia de los jueces y del Poder Judicial que son²²:

- La inamovilidad que se refiere a que los jueces no pueden ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley. Se trata en definitiva de garantizar la estabilidad y seguridad profesional y jurídica del desempeño de la función jurisdiccional.
- La independencia económica, con base en la cual el Estado debe garantizar la independencia económica de los jueces mediante una retribución adecuada a la dignidad de la función jurisdiccional.
- El establecimiento de un régimen de incompatibilidades y prohibiciones. Las incompatibilidades se refieren por ejemplo al desempeño de todo cargo público o privado retribuido, salvo la docencia o la investigación científica, y las prohibiciones por ejemplo a la pertenencia a partidos políticos o sindicatos.

Existen además otros aspectos que deben ser garantizados, como la capacitación continua de los jueces, un presupuesto adecuado para su funcionamiento, mecanismos de protección a las influencias y presiones internas.

No obstante esto no es suficiente actualmente para garantizar un Poder Judicial independiente. Es importante que la independencia cuente con el contrapeso de la responsabilidad. En efecto, independencia sin responsabilidad da origen a jueces

²¹ USAID/IFES, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*, Introducción, www.cejamericas.org, 2002.

²² De Benito, José Luis, *¿Qué exigencias se requieren para contar con un poder judicial independiente y que, a la vez, cumpla con su obligación de rendir cuentas?*, Reforma judicial en América Latina y el Caribe, Mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia, Instituto del Banco Mundial y Consejo General del Poder Judicial, 15 de abril a 3 de junio de 2004.

intocables que pueden abusar de su poder. Llama la atención que hace no mucho se consideraban conceptos antagónicos, es decir, por ser el juez independiente no debe dar cuenta de lo que hace. De hecho, suele señalarse que los procesos de evaluación de la labor del Juez pueden enturbiar su independencia (dado que una evaluación, puede identificarse con una forma de intromisión en su actividad), razón por la cual – en la filosofía organizativa – suele pensarse que en materia judicial es mejor “evitar ventilar su ropa sucia en público”²³. Pero, está ampliamente demostrado que esta apreciación es errónea, ya que contrariamente, es el desempeño transparente y la evaluación constante del mismo, lo que justamente puede contribuir con la independencia judicial. Esto es uno de los ejemplos de la evolución del concepto de independencia judicial y de la complejidad que éste presenta en la actualidad, dado el nuevo rol del juez.

Es más hoy en día, está claro que aunque el poder judicial debe ser libre para actuar según sus propias perspectivas, no debe serlo completamente, porque como toda institución de gobierno democrático debe rendir cuentas. Más bien es la rendición de cuentas la que lo puede legitimar y así darle fortaleza y en consecuencia, garantizar su independencia. Sólo si se conoce qué hace el poder judicial y cómo lo hace, se puede tener confianza en él.

Para comprender mejor esto, y en particular, el sutil lindero entre rendición de cuentas e intromisión en los asuntos judiciales, es importante aclarar que la rendición de cuentas es “un control posterior, y se refiere al requerimiento de que el Poder Judicial relate y explique tanto sus operaciones administrativas y funcionales como los resultados”... “La rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley”²⁴. Concebida de esta forma la rendición de cuentas, puede reducir la vulnerabilidad del Poder Judicial frente a presiones externas, puesto que la única explicación aceptable será que la ley lo establece y no por ejemplo que “el presidente me obligó a hacerlo”²⁵.

Así, existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de evaluar el desempeño del Poder Judicial. Las causas de este cambio de concepción han sido en parte ya mencionadas, y tienen que ver mucho con el nuevo rol de los jueces, sin embargo, para profundizar y comprender mejor la nueva realidad a la que se enfrenta actualmente el Poder Judicial, se pueden citar también las siguientes:

- Los cambios sociales, políticos y económicos que se han producido en la última década han puesto en evidencia la incapacidad de la organización judicial para adaptarse a ellos, lo que se ha traducido en una fuerte pérdida de credibilidad, por lo que los poderes judiciales están buscando crear mecanismos para mejorar su gestión, y para ello requieren medirla y evaluarse para determinar donde están las fallas.
- La demostración de que el fortalecimiento del Estado de derecho ocasiona crecimiento económico, ha llevado al aumento del presupuesto judicial por parte de los

²³ Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp 3.

²⁴ Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, OBCIT, pp. 170.

²⁵ IDEM.

gobiernos, por lo menos en España²⁶ y en América Latina²⁷; lo que ha posibilitado que los poderes judiciales puedan invertir en mejoras a su gestión, pero también han dado lugar a una exigencia ciudadana de conocer lo que hacen con ese presupuesto, lo que en definitiva lleva a una mayor rendición de cuentas.

- Hay una tendencia a una judicialización de los conflictos políticos que se deberían resolver por otra vía, al igual que una instrumentación de la justicia con fines partidarios ajenos o contrarios al bien común, lo que lleva a que el Poder Judicial debe ser fortalecido, particularmente en el ámbito de su independencia.

En resumen, como ha indicado una experta en la materia a la que ya hemos hecho referencia, *“el énfasis en la rendición de cuentas es una consecuencia del nuevo peso que se le ha dado al poder judicial en una época en que el estado de derecho, más que la intervención gubernamental arbitraria es el medio para mantener el control social y donde ese control se ve a sí mismo amenazado por nuevas formas y nuevas dimensiones de conflicto social”*²⁸.

También está comprobado a nivel de la gestión pública, el impacto positivo que tiene la rendición de cuentas, por lo que si el Poder Judicial es parte del Poder Público, no queda claro porqué no debe rendir cuentas y por qué las ventajas que han representado estas medidas en el ámbito del resto del Poder Público, particularmente en el campo del Poder Ejecutivo, no puedan ser útiles en el campo judicial. Así, una mayor rendición de cuentas del Poder Judicial ayudaría a²⁹:

- a. Garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;
- b. Motivar a los jueces a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios; y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
- c. Mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;
- d. Mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los varios niveles del aparato público;
- e. Mejorar la productividad del sector público, legitimando en los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.
- f. Identificar las causas de sus logros y fracasos, y podría incentivar el uso de ciertas herramientas o técnicas que son exitosas y a desechar las que no lo son.

3. El gobierno judicial y la independencia del Poder Judicial en Italia, Francia y los Estados Unidos

²⁶ Pastor, Santos, *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid, pp. 282.

²⁷ Obando Prestol, Roberto Iván, *“Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la república dominicana: situación actual y propuestas de reforma”*, Segundo Premio en el XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001, pp. 55.

²⁸ Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, OBCIT, pp. 172.

²⁹ Ospina, Sonia, *La evaluación como herramienta, para una gestión pública orientada a resultados*, CLAD, www.lista-reforme@clad.org.ve, 2002.

Es ahora oportuno observar lo que en tres sistemas judiciales diferentes, el italiano, el francés y el norteamericano, se ha hecho estructural e institucionalmente hablando, para garantizar o preservar la independencia judicial, como postulado esencial de correcto funcionamiento de la Justicia. De este modo, Italia y Francia tienen sistemas judiciales similares, regidos por el *civil law* y con instituciones parecidas como el Consejo Superior de la Magistratura y el Ministerio de Justicia, encargados de la gestión administrativa y financiera del Poder Judicial. Sin embargo, cada sistema presenta sus peculiaridades debido a razones históricas y culturales. Los Estados Unidos presentan, en cambio, un sistema judicial completamente diferente por estar regido por el *common law* y tener el propio Poder Judicial importantes funciones administrativas. A pesar de sus diferencias, todos estos países tienen características que pueden ser interesantes para comprender mejor las fortalezas y debilidades del nuevo sistema judicial venezolano y por ello, se hará una breve referencia a ellos.

a) Italia³⁰

Entre los países regidos por el *civil law* que poseen un sistema democrático consolidado Italia es sin duda el país donde la independencia judicial ha alcanzado el mayor reconocimiento tanto en el ámbito normativo, como por la forma en que las disposiciones legales han sido interpretadas. No obstante, la experiencia Italiana demuestra que las propias disposiciones dirigidas a proteger la independencia judicial cuando se llevan demasiado lejos (a costa de otros valores importantes como por ejemplo la rendición de cuentas y las garantías de competencia profesional) pueden resultar contraproducentes, es decir, perjudiciales para la independencia judicial.

Así las cosas, a fin de proteger la independencia judicial la Constitución Italiana de 1948 estableció que todas las decisiones relativas a los jueces y fiscales desde su contratación hasta su jubilación son competencia exclusiva de un consejo, el Consejo Superior de la Magistratura. Este Consejo empezó a funcionar en 1959, y en la actualidad, está integrado en sus dos terceras partes por magistrados, mientras que un tercio de sus miembros son seleccionados por el Parlamento entre profesores universitarios y abogados con 15 años de experiencia. Los miembros electos dentro del Poder Judicial son renovados cada cuatro años en su totalidad. Actualmente, el Consejo tiene 33 miembros. Su presidencia está compuesta, entre otros, por el Presidente de la República, que es sobre todo una figura simbólica, el presidente de la Corte Suprema de Casación y el Fiscal General de Casación.

En el ámbito normativo, algunas de las disposiciones que se hicieron para garantizar mayor independencia pero que pueden llevar a abusos son: que los miembros del Consejo Superior de la Magistratura son en su mayoría parte de la judicatura, que la carrera de los fiscales y jueces depende del Consejo Superior de la Magistratura, que los fiscales son parte de la judicatura e independientes del Ministerio de Justicia por lo que parece difícil que inicien una investigación a un juez si no le conviene a los jueces, los cuales a su vez integran el Consejo Superior de la Magistratura.

El Consejo a lo largo de su funcionamiento ha expandido su rol más allá de los límites formales estipulados por la Constitución. Los magistrados del Consejo electos entre los

³⁰ Fuente: Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 93 y ss.

magistrados son en gran medida parte de la Asamblea Nacional de Magistrados Italianos. El Consejo selecciona los candidatos a la carrera judicial entre jóvenes profesionales que se supone desarrollarán sus capacidades judiciales o fiscales dentro del sistema, y aunque no es fácil ingresar a la carrera judicial (unos 10.000 solicitantes al año para unos 200 puestos), una vez que se ingresa se tiene asegurado el ascenso, ya que no hay prácticamente evaluaciones, porque han sido eliminadas de facto por el Consejo de la Magistratura.

Esto se agrava porque las actividades extrajudiciales son muy numerosas en Italia e incluso existe la posibilidad de ser destinado a otras actividades, como por ejemplo en el Poder Ejecutivo en algún cargo en el Ministerio de Justicia. También está permitido que ejerzan actividades partidistas, lo que evidentemente afecta de modo importante su independencia judicial en vista que si deben decidir un caso contra un político de su partido o del contrario pueden no ser objetivos o ser susceptibles de presiones.

De este modo, la organización del sistema judicial italiano so pretexto de garantizar la independencia del Juez funcionario, sacrifica el sistema de control y la independencia del conjunto orgánico. Efectivamente, el sistema italiano fortalece la individualidad (al juez) y descuida la institucionalidad (el Poder Judicial), y ello es, sin dudas, un efecto perverso y originalmente no deseado.

b) Francia³¹

Se hace referencia al sistema francés básicamente porque el sistema de *civil law* es uno de los legados de Francia a la cultura jurídica universal, por eso su experiencia en materia judicial puede ser útil para otros países con una tradición legal de este tipo como es la de Venezuela.

El sistema francés crea importantes mecanismos orgánicos de control que determinan una verdadera *participación* del Poder Ejecutivo (que podría eventualmente ser observada como una *intromisión*) en el funcionamiento del Poder Judicial (posiblemente inspirado en principios como el de *colaboración de poderes*). Participación ésta que con diferentes reformas se ha tratado de reducir dando más facultades al Consejo Superior de la Magistratura. Al igual que en Italia el sistema judicial contiene jueces y fiscales, lo único que en Francia hay una evaluación más efectiva de ambos y una formación no sólo inicial de los funcionarios, sino también continuada, lo que garantiza un mejor servicio de justicia.

Las instituciones más importantes del sistema francés son: el Consejo Superior de la Magistratura, la Escuela Nacional de la Magistratura, el Ministerio de Justicia y el Servicio de Inspección de Tribunales.

La Escuela Nacional de la Magistratura es una institución muy peculiar en virtud de la cual se crea una escuela de especialización que prepara a personas para ingresar a la carrera judicial. Se trata de un sistema bastante interesante porque permite formar a jueces propiamente dichos y no tener a abogados que hacen de jueces. Sin embargo ha sido criticada por los propios franceses porque daba lugar a burócratas, poco eficientes y a veces no suficientemente conocedores de la sociedad que los rodea, así se introdujo la

³¹ Fuente: Louis Aucoin, *Independencia judicial en Francia*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 81 y ss.

posibilidad de seleccionar jueces entre abogados con experiencia profesional y hoy en día este grupo de abogados conforman un 20% de la judicatura.

El Poder Ejecutivo tiene importantes funciones con relación al Poder Judicial. En efecto, el presidente nombra a jueces y magistrados, aunque deben ser postulados por el Consejo Superior de la Magistratura, y además miembros del Consejo de la Judicatura, aun cuando hay un porcentaje que nombra el Parlamento. El presupuesto es administrado por el Ministerio de Justicia.

Finalmente, el Servicio de Inspección judicial está destinado a evaluar a los jueces, lo que se hace de forma rigurosa, no como un mecanismo de intromisión, en vista de su inamovilidad.

Así, el sistema Francés, aun cuando con una fuerte colaboración del Poder Ejecutivo, pretende encontrar la independencia en el juego o participación de diferentes órganos estatales en el sistema de justicia, lo que – es una suerte de juego de balanzas, similar al que inspira el principio clásico de la separación de poderes – lo que parece contribuir al resultado final de la independencia judicial, sin descuidar elementos como la disciplina, la evaluación y la formación de los jueces.

c) Estados Unidos³²

El sistema judicial norteamericano presenta características distintas respecto a los dos sistemas antes descritos. En primer lugar es un sistema de *common law*, y de tradición anglosajona, donde el precedente judicial tiene una función preponderante en la actividad judicial.

Además, se trata de un sistema federal, así que existen tribunales federales y estatales. Los primeros tienen competencia nacional, mientras que los segundos sólo en el Estado al que pertenecen. Como cada Estado puede establecer sus normas en relación con el funcionamiento de su poder judicial, aunque en términos generales son similares entre sí, nos referiremos al sistema de tribunales federales por ser homogéneo.

Los jueces federales son vitalicios aunque son designados por el Poder Ejecutivo, y particularmente por el Presidente de la República, entre abogados con una importante experiencia y prestigio profesional. Los salarios son altos. Existe una tendencia a ser escogidos por razones políticas, lo cual los lleva a favorecer levemente la ideología del partido al cual pertenecen o que los seleccionó, sin embargo, no se considera como algo que atenta la independencia judicial, sino que por ser algo leve más bien garantiza la coherencia en las políticas que se aplican en ese momento. De hecho, el carácter vitalicio de los jueces es el que garantiza su verdadera independencia, así como su importante prestigio profesional y experiencia.

El Poder Judicial goza de autonomía financiera y funcional, es decir, los propios jueces a través de un consejo integrado por ellos mismos acuerdan dos veces al año el plan judicial Consejo General Judicial, y con la Oficina Administrativa de Cortes Federales, administran su presupuesto y organizan sus tribunales. Existe una cultura general de

³² Fuente: Weeler, Russell y Gurarie, Mira, *Independencia del Poder judicial federal de los Estados Unidos*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 150 y ss.

información sobre el funcionamiento de la justicia, rendición de cuentas, y sobre todo una orientación de la justicia como servicio al ciudadano. Está claro a nivel general que la mayor seguridad jurídica y transparencia, generan mayor inversión y así crecimiento económico, lo que lleva a que los jueces estén orientados hacia la eficiencia.

d) Paralelismos con el sistema Venezolano (visión aproximativa)

De modo similar a lo que ha ocurrido en Italia, en Venezuela algunas de las normas dirigidas a garantizar la independencia judicial, parecen haber tenido efectos perversos, pues el sistema – en general, y esto a diferencia del Italiano – ha fortalecido en exceso al órgano cúspide del poder judicial, minimizando en exceso las garantías individuales del ejercicio de la función de Juez.

Inspirada en el sistema Francés, la Constitución ha establecido instituciones como la Escuela Judicial o de la Magistratura y la Jurisdicción disciplinaria, pero transcurrido cuatro años de esto, esas instituciones ligadas al Poder Judicial – y vinculadas a la independencia – no han sido desarrolladas.

Por último, el sistema norteamericano judicial federal ha servido de inspiración al modelo venezolano consagrado por la nueva Constitución, en cuanto a la autonomía funcional, financiera y administrativa que se ha dado al Poder Judicial. Ahora bien, mientras en los Estados Unidos esto ha sido garantía de independencia, en Venezuela el resultado ha sido contraproducente, ya que ha conducido más bien a una captura de los jueces por parte del Tribunal Supremo de Justicia.

Es posible que la causa de esto sea, como se desprende la obra citada de Di Federico³³, que en los países del *civil law*, por razones culturales resulta mejor repartir el poder entre varios, aunque sea menos eficiente porque genera costos de transacción³⁴, pero evita abusos por parte de los que concentran mayor poder.

³³ Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 93 y ss.

³⁴ En economía se consideran costos de transacción, los de negociación. Estos son típicos de cualquier proceso en que interviene más de una persona para tomar una decisión y es evidente que restan tiempo a las partes involucradas lo que se computa como un costo por el impacto que tiene en la eficiencia de un proceso productivo. Ver Cooter, Robert y Ulen, Thomas, *Derecho y Economía*, título original es *Law and Economics*, México, 1998, pp. 117-127.

II. Antecedentes históricos

Se puede afirmar que la historia judicial venezolana no ha sido objeto de abundante bibliografía, aunque existe documentación oficial detallada que da información sobre lo ocurrido, especialmente en los últimos cincuenta años, que es la que más relevancia tiene a los efectos de entender la situación actual. No obstante, el profesor Rogelio Pérez Perdomo ha organizado esta información y escrito sobre ello³⁵. Nuestra fuente va a estar constituida fundamentalmente por lo expresado por este autor. También, es una referencia fundamental para esta parte del trabajo, la publicación del mismo autor: *Reforma judicial y Estado de Derecho*, contenida en la obra: “En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina”³⁶.

Así las cosas, en Venezuela, se puede dividir la historia judicial de los últimos cincuenta años en tres etapas fundamentales, de forma similar a como lo hace el autor mencionado, según el órgano que tuvo la preeminencia durante cada periodo, a saber: la justicia del Ministro, la justicia del Consejo de la Judicatura, la justicia de la Asamblea Nacional Constituyente. A continuación, se hará referencia a cada uno de estos periodos.

1. La justicia del Ministro (1952-1968)

En Venezuela la administración de justicia estuvo en manos del Ministerio de Justicia desde 1952 hasta 1968. Hasta ese momento la justicia correspondía a los Estados. El Ministro tenía a su cargo la administración y control de los tribunales y jueces. La designación de los jueces era competencia de la Corte Federal, quien debía seleccionarlos de una terna que le proponía el Ministro. Los jueces eran designados por cinco años, es decir, el periodo de gobierno, salvo en el caso de los jueces instructores que eran de libre nombramiento y remoción del Ministro, mientras que los demás jueces podían ser destituidos sólo por las causales establecidas por la ley y podían continuar en su cargo transcurridos los cinco años, siempre que su conducta fuera intachable y tuvieran un buen rendimiento.

En este aspecto, el Ministerio llevaba un importante control, el sistema era bastante eficiente y se atendía de manera inmediata cualquier retardo; se consideraba que un retraso de más de un año era preocupante. Para llevar adelante este control, se hacía estadística judicial y los resultados se publicaban. Se infiere de los informes anuales del Ministerio que había un número creciente de casos, pero que parecían manejarse con comodidad.

En términos políticos, el Poder Judicial “*era marginal y relativamente cómplice del régimen*”³⁷ que imperaba en aquel momento que era la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, la cual duró desde 1952 hasta 1958. Tan era así que la caída de la dictadura no condujo a una purga de jueces.

³⁵ Pérez Perdomo, *Historia judicial de Venezuela*, elaborado para el Banco Mundial a mediados de 2004. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo A*?

³⁶ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara.

³⁷ IDEM.

A partir de 1958 se estableció un sistema de gobierno democrático. En 1961 se aprobó una nueva Constitución que unificó la Corte Federal y la Corte de Casación en una sola, y la llamó Corte Suprema de Justicia. A ésta se le atribuyeron competencias en materia de control de constitucionalidad y legalidad del Poder Público (artículos 206 y 215).

Se pretendió fortalecer al Poder Judicial al preverse en la Constitución la creación del Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, ajeno al Poder Ejecutivo. La creación de este órgano tenía como objetivo aumentar la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, continuó funcionando el Ministerio de Justicia por un tiempo más, aunque ya no ejercía el control riguroso sobre el rendimiento de los tribunales que antes llevaba adelante. En los últimos años de este periodo, el sistema empezó a hacerse ineficiente y como consecuencia de ello, a corromperse.

2. La “justicia” del Consejo de la Judicatura (1969-1998)

A finales de 1969, se creó por ley el Consejo de la Judicatura. Este órgano asumió las competencias del Ministerio de Justicia, y estaba integrado por nueve miembros, cinco seleccionados por la Corte, dos por el Parlamento y dos por el Presidente de la República. Una de las tareas más importantes del Consejo era la selección y designación de jueces. También se encargaba de la disciplina de los jueces, y por ello, tenía competencia para sancionarlos y destituirlos.

Al comienzo de la década de 1970, el Consejo de la Judicatura organizó concursos de oposición para la designación de jueces. Pero poco tiempo después, el Consejo suspendió los concursos de oposición y se consolidó la práctica de designar jueces suplentes o provisorios, y sólo esporádicamente se realizaron concursos.

El resultado fue que la mayoría de los jueces eran provisorios, lo cual podía facilitar la remoción del cargo, aunque la gravedad de esta situación se mitigó porque se optó por considerar como jueces titulares a aquellos con determinada antigüedad y así, en términos generales, los jueces tuvieron una importante permanencia en su cargo. De esta manera, hubo jueces superiores que permanecieron 21,6 años como jueces, jueces de primera instancia que permanecieron 16,4 años y el equivalente a los actuales jueces que hoy se llaman de municipio, 13,6 años.³⁸

En 1980, se publicó la Ley de Carrera Judicial, que previó el ingreso por concurso, pero la tendencia fue a no realizarlos. La ley exigía no sólo la realización de concursos públicos para la selección de los jueces, sino también la evaluación de los jueces sobre la base por ejemplo del número de sentencias dictadas con distinción entre interlocutorias y definitivas, el número de sentencias revocadas o casadas, la duración de los casos, el cumplimiento de los plazos, las inhibiciones y recusaciones solicitadas contra un juez.

³⁸ IESA: *Estudio diagnóstico de necesidades educativas del Poder Judicial y proyecto académico para la Escuela de la Judicatura*. Presentado al Consejo de la Judicatura en julio de 1996, pp. 49.

Como esta ley nunca se aplicó, la situación en 1997 era que sólo el 40 por ciento de los jueces eran titulares, fundamentalmente por causa de su antigüedad y no por concurso; y el 55 por ciento, eran interinos. Se ignora la situación del 5 por ciento restante³⁹.

Desde el punto de vista administrativo, la regla general era que cada tribunal estaba a cargo de un juez, quien, además de su papel jurisdiccional, tenía un papel administrativo como jefe del tribunal. En virtud de su papel administrativo, debía administrar dinero, ocuparse del personal, vigilar que el tribunal estuviera limpio y otras tareas de este tipo. El tribunal tenía también un secretario que cooperaba con el juez en las tareas administrativas que éste le delegaba.

Los procedimientos eran escritos y administrativamente todos los controles se llevaban manualmente. Los principales instrumentos de control eran el “*libro diario*”, o cuaderno foliado donde se anotaba a mano cada día las actuaciones del tribunal, y el “*expediente*”, o conjunto de documentos escritos que concernían un caso que se foliaban y se guardaban en el archivo. El tribunal era en gran medida un depósito de documentos: las actuaciones de los abogados, expertos, testigos, y las decisiones de los jueces debían hacerse mediante documentos escritos. Había relativamente muy poca interacción presencial entre las partes o entre éstas y el juez.

Le correspondía al Consejo de la Judicatura el control o vigilancia de lo que ocurría en los tribunales. Esto lo hacía fundamentalmente a través de los “*inspectores de tribunales*”. La tarea de estos inspectores era visitar los tribunales, revisar el libro de actas y el archivo, o investigar denuncias específicas. Los tribunales tenían la obligación de levantar mensualmente la estadística de lo actuado. Esta tarea era igualmente manual y adicional al trabajo habitual, con lo cual usualmente se retrasaba. La estadística era muy poco usada para la evaluación de la marcha de los tribunales. Esto hacía que la evaluación de los tribunales y jueces era prácticamente inexistente. Las visitas de los inspectores eran esporádicas y con frecuencia se asociaba a investigaciones disciplinarias generadas por denuncias de los abogados.

En la práctica, un juez podía tener en su tribunal un número elevado de expedientes, pero le era difícil determinar cuáles eran los casos activos en esa enorme masa de documentos y llevar un buen control para evitar que algunos casos se retrasaran. Por supuesto, la acción de los abogados determinaba cuáles casos recibían prioridad.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura no rendía cuentas de su gestión, ni informaba al público lo que ocurría en los tribunales, como en cambio hacía antes el Ministerio de Justicia. Adicionalmente, el sistema judicial recibía una pequeña porción del presupuesto nacional, que varió entre el 0.5 y el 1.0 por ciento de éste.⁴⁰ El escaso presupuesto reflejaba la falta de importancia del sistema, y se manifestaba en el mal funcionamiento de los tribunales. Lo anterior demuestra que en términos generales, el Consejo de la Judicatura no mostraba ninguna capacidad para gestionar y dirigir el Poder Judicial.

³⁹ Corte Suprema de Justicia, *Informe anual de 1998*, Caracas, 1999, pp. 41.

⁴⁰ Pérez Perdomo, Rogelio, *Políticas judiciales en Venezuela*. Estudio IESA, Caracas, 1995, pp. 12. Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara, pp.12.

El Consejo además era un instrumento político. Ya en los años ochenta era pública la repartición de los puestos entre los partidos políticos en el Consejo. Para ser designado, sobrevivir como juez o ascender lo más importante era tener relaciones en el Consejo. La dotación del tribunal también dependía de ello.

Como consecuencia de lo anterior se percibía al Poder Judicial como un ente plagado de corrupción, con jueces incompetentes, muy poco eficiente e inaccesible para la mayoría de la población. Se consideraba igualmente que el sistema judicial no garantizaba los derechos humanos de los ciudadanos, que los tribunales eran un foco de corrupción y el Consejo de la Judicatura un *elefante blanco*, es decir, un órgano altamente burocratizado y poco funcional, donde lo que predominaba era el clientelismo y el amiguismo como criterio de asignación de recursos a los jueces, así como de nombramiento y ascenso.

Esta situación no tuvo tanto impacto en la sociedad venezolana en la década de los setenta porque el nivel de conflicto social era relativamente bajo. Sin embargo, a partir de los ochenta, y especialmente en la década de los noventa, la sociedad venezolana entró en una profunda crisis que se debió principalmente a la generalizada percepción de corrupción y derroche que los venezolanos tenían de sus gobernantes. El Poder Judicial era considerado altamente corrupto e incapaz. Existía una literatura que describía las redes clientelares dentro del sistema (“tribus” y “clanes”) y como procedían los pagos. Las fuentes de esta información eran los escándalos en los medios o las historias publicadas por los periodistas que no alcanzaban a configurar escándalos, pero que, en definitiva, produjeron la imagen de un Poder Judicial muy corrompido.⁴¹

Esta importante crisis dio lugar a un gran movimiento de cambio, en virtud del cual se adoptaron relevantes medidas de orden normativo⁴² e institucional⁴³. También, se tomaron medidas heroicas de depuración de jueces entre 1999 y 2000 que dieron lugar a un período de “reorganización” como respuesta a la problemática descrita.

3. La “justicia” de la Asamblea Nacional Constituyente

Como se señaló en la sección anterior, el diagnóstico realizado para ese momento atribuía la causa de todos los males del Estado venezolano a la corrupción. Para combatirla y erradicarla, se consideró que se debía transformar el Estado y reorganizar el Poder Público, para lo cual se dio inicio a un proceso constituyente, cuyo objetivo era aprobar una Constitución que contuviera todos los principios y valores necesarios para cambiar completamente el *status quo*.

Para dar inicio a tan ardua labor, se creó una Asamblea Nacional Constituyente, que dictó un decreto de reorganización del Poder Judicial (publicado en Gaceta Oficial Nro.

⁴¹ Dos obras periodísticas son: J.V.Rangel: *El poder de juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia*. Caracas, 1985. W. Ojeda: *Cuánto vale un juez?* Valencia, 1995. Badell Hermanos Editores. Pueden verse análisis universitarios sobre la corrupción judicial en Venezuela en M. Quintero: *Justicia y realidad*. Caracas, 1988, Universidad Central de Venezuela. De la misma autora: *La independencia judicial*, Libro Homenaje a José Melich Orsini, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. Pérez Perdomo, *Políticas judiciales*. Estudio IESA, Caracas 1995.

⁴² En orden cronológico: la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), el Código Orgánico Procesal Penal (COPP, 1998), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1998), la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1999), la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (1998), La Ley de Carrera Judicial (1998), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

⁴³ Las más destacadas serán analizadas en la sección siguiente.

36.772 de fecha 25 de agosto de 1999). Dicho decreto declaró al Poder Judicial en emergencia y creó una Comisión de Emergencia Judicial. Esta Comisión debía funcionar hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución y a ella quedaban subordinados el Consejo de la Judicatura y el Inspector General de Tribunales.

En el decreto mencionado se suspendió la estabilidad de los jueces y se ordenó la depuración de la judicatura. Como consecuencia de ello, durante los meses finales de 1999, 28 jueces fueron destituidos por signos externos de riqueza muy superiores a lo que permite el ingreso de un juez (enriquecimiento ilícito), un juez fue destituido por tener en su contra un auto de detención por delito de concusión, un centenar de jueces fue suspendido por acumular 7 o más denuncias en su contra y se les siguió juicio disciplinario, 67 jueces por presentar denuncias muy graves. También, se destituyó a 30 funcionarios judiciales por nepotismo (por ser familiares directos de jueces en el mismo tribunal) y 23 jueces fueron destituidos por tener un rendimiento inferior a una tercera parte de la media ponderada nacional.⁴⁴

Los jueces, durante este periodo, sintieron que había un clima de persecución en su contra y muchos solicitaron su jubilación o renunciaron. Este proceso dio como resultado que la judicatura venezolana prácticamente se renovara a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Como en buena medida se atribuían los males del Poder Judicial a la pésima gestión del Consejo de la Judicatura, la nueva Constitución lo eliminó y erigió al Tribunal Supremo de Justicia en la única y más alta autoridad del Poder Judicial, otorgándole el nombramiento de los jueces⁴⁵, así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial⁴⁶.

Sin embargo, hasta que se dictaran las leyes necesarias para regular esta nueva realidad, regiría el Régimen de Transición del Poder Judicial (contenido en el decreto publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000), también dictado por la Asamblea Nacional Constituyente después de la nueva Constitución.

Este régimen estaría vigente *“hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional”*, y dio origen a una institución, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que sustituyó a la Comisión de Emergencia Judicial, y a la cual otorgó las siguientes atribuciones:

- La competencia de gobierno, administración, inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías públicas, así como las funciones del Consejo de la Judicatura *“hasta que el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura”*⁴⁷.

⁴⁴ Los datos y el análisis pueden verse en R. Pérez Perdomo: *Venezuela 1958-1999. The legal system in a impaired democracy*. En L.Friedman & R.Pérez Perdomo (eds): *Latin legal cultures in the age of globalization. Latin Europe and Latin America*. Stanford University Press. En prensa.

⁴⁵ Artículo 255 de la Constitución.

⁴⁶ Artículo 267 de la Constitución.

⁴⁷ Artículo 22 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público.

- La competencia disciplinaria judicial a ser ejercida de manera conjunta con la Inspectoría General de Tribunales, que funcionaría como órgano de instrucción de los procesos disciplinarios de los que conocería la Comisión, “*hasta que la Asamblea Nacional aprobara la legislación que determine los procesos y tribunales disciplinarios*”⁴⁸.
- La competencia de dictar el Reglamento del Servicio de Defensa Pública⁴⁹.
- La competencia de supervisar los concursos de oposición para el ingreso y permanencia de los jueces en el Poder Judicial, llevados a cabo por la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, hasta tanto el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura⁵⁰.

Esta normativa temporal en parte fue sustituida el 15 de agosto de 2000 por el Tribunal Supremo de Justicia que dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial (publicada en Gaceta Oficial N° 37.014 de fecha 15 de agosto de 2000), mediante la cual creó la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y adscribió al Tribunal Supremo de Justicia los siguientes organismos: la Escuela Judicial, el Servicio de Defensa Pública, la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración.

En relación con los jueces, la nueva Constitución previó el concurso público de oposición como el mecanismo idóneo para el ingreso a la carrera judicial y estableció la estabilidad en los cargos y la carrera judicial conforme a la evaluación de los jueces. Así, primero la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, y luego el propio Tribunal Supremo de Justicia, a través de un órgano creado *ad hoc*, la Comisión de Evaluación y Concursos, llamaron a los jueces ejercientes y a los abogados a concursos de oposición. Pero estos concursos no tuvieron el impacto esperado para lograr cambiar la imagen de la judicatura y eliminar la situación de provisionalidad de los jueces. En efecto, entre 1999 y 2003 sólo se ofrecieron en el concurso 486 plazas, y aunque concursaron 3.180 abogados, sólo 270 aprobaron. El escaso número de plazas ofrecidas durante los años indicados tuvo que ver con la poca capacidad de la Comisión de Evaluación y Concursos, la encargada de la organizar y hacer seguimiento a los diferentes concursos de oposición, ya que la misma no contó nunca con la infraestructura y herramientas tecnológicas adecuadas para el desarrollo de su labor. También, la interferencia continua del Tribunal Supremo de Justicia, y particularmente, de la Comisión Judicial, órgano creado por aquél para manejar estos asuntos, afectaron la estabilidad de los jueces y profundizaron la situación de provisionalidad y transitoriedad creada por la Asamblea Nacional Constituyente y nunca corregida por la Asamblea Nacional, el órgano legislativo del Estado, según veremos a continuación.

⁴⁸ Artículos 24 y 29 de la Constitución.

⁴⁹ Artículo 25 de la Constitución.

⁵⁰ Artículo 26 de la Constitución.

III. La justicia del Tribunal Supremo de Justicia

1. *El inacabado “fortalecimiento de la estructura del Poder Judicial”*

La Constitución de 1999 fijó las directrices generales para el funcionamiento del Poder Judicial y dio competencia a la Asamblea Nacional (el Parlamento o Congreso) para establecer un régimen transitorio por un año, transcurrido el cual debía dictar las leyes respectivas (artículo 4).

Mientras tanto, una vez que fue aprobada la nueva Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente dictó el Régimen de Transición del Poder Judicial mediante un decreto publicado en la Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 1999, el cual debía estar vigente *“hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional”*⁵¹.

Este decreto dio origen a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, a la cual otorgó competencias de gobierno y administración del Poder Judicial, así como de inspección y vigilancia de los tribunales y de las defensorías públicas, es decir, las funciones del extinto Consejo de la Judicatura *“hasta que el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura”*⁵².

En ejecución de ese mandato y del artículo 267 de la Constitución, el 15 de agosto de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial⁵³ (en lo sucesivo, la Normativa), mediante la cual organizó la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y adscribió al Tribunal Supremo de Justicia los siguientes organismos: la Escuela Judicial, el Servicio de Defensa Pública, la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración. Ésta última se mantuvo en funcionamiento de forma temporal con la importante función de ocuparse del régimen disciplinario de los jueces, *“hasta que la ley sobre la materia creara los tribunales disciplinarios”*⁵⁴.

Asimismo, continuó existiendo la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, que también había tenido su origen en el Decreto de agosto de 1999⁵⁵, para apoyar al Tribunal Supremo de Justicia a organizar los concursos de oposición para el ingreso y selección de los jueces.

⁵¹ Este decreto derogó parcialmente el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente publicado en Gaceta Oficial N° 36.772 de fecha 25 de agosto de 1999 que fue anterior a la aprobación de la Constitución y declaró al Poder Judicial en emergencia, creando una Comisión de Emergencia Judicial, que funcionaría hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución y a la cual quedaban subordinados el Consejo de la Judicatura y el Inspector General de Tribunales. Este decreto dio lugar a la renuncia de la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, la Dra. Cecilia Sosa, la cual declaró que la Corte se había suicidado antes de ser asesinada al aceptar este decreto, ver Pérez Perdomo, Rogelio, OBCIT, pp. 19.

⁵² Artículo 22 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público.

⁵³ Publicada en Gaceta Oficial N° 37.014 de fecha 15 de agosto de 2000.

⁵⁴ Artículo 24 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público y artículo 267 de la Constitución. De hecho existe un anteproyecto de ley, que prevé la creación de los tribunales disciplinarios: el Código de Ética del Juez venezolano o Jueza venezolana.

⁵⁵ Artículo 26 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público (publicado en Gaceta Oficial N 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000).

Los instrumentos que regulaban el régimen de concursos para acceder a la carrera judicial eran también de carácter transitorio, es decir, *“hasta que se dictasen las leyes correspondientes”*. Y estaban constituidos por: el Decreto de Reorganización del Poder Público, el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, el Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección del Sistema Judicial de la Asamblea Nacional Constituyente (publicado en Gaceta Oficial N 36.825 de fecha 9 de noviembre de 1999), las Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia al Poder Judicial dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración (publicada en Gaceta Oficial N 36.910 de fecha 14 de marzo de 2000).

Es muy importante aclarar que la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial se dictó sin la existencia de una Ley del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que también se puede decir que tenía cierto rasgo de transitoriedad, ya que probablemente cuando se dictara la ley cambiaría algunas o todas las disposiciones contenidas en ella.

Debe señalarse además que la transitoriedad descrita no duró un año como indicaba la Constitución. En efecto, todos los instrumentos jurídicos antes mencionados - constitución, reglamentos y decretos- se convirtieron en las normas que hasta mayo del 2004⁵⁶, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, regularon la función de dirección, gobierno, inspección y administración del Poder Judicial. Es importante aclarar que a partir de mayo de 2004, tampoco ha quedado derogada la normativa inicialmente transitoria a que se ha hecho referencia, de hecho, se mantiene vigente en su mayoría, salvo por algunas disposiciones.

En consecuencia, en Venezuela ha existido un régimen transitorio en este ámbito desde hace más de cuatro años, con normas dictadas por órganos creados *ad hoc*, como la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración o por el propio Tribunal Supremo de Justicia como es la Comisión Judicial⁵⁷, que ha actuado como una especie de legislador en el ejercicio de su nueva función administrativa⁵⁸, lo que ha añadido inestabilidad al régimen político venezolano existente a partir de la nueva Constitución y sobre todo al Poder Judicial.

Esto ha sido denunciado por la International Bar Association en el informe realizado en el año 2003 en Venezuela, ya antes citado, en los términos siguientes: *“La misión es consciente que muchos de los obstáculos que se han encontrado al libre desempeño de la judicatura y que, como consecuencia, repercuten en la profesión legal están dados por lo que en Venezuela todos denominan (y aceptan como un hecho dado) régimen de “transitoriedad” constitucional. Este sistema no permitió ni la vigencia de la Constitución de 1961, mientras entraba en vigencia la nueva Constitución, ni la vigencia de esta última. Lo preocupante es que esta transitoriedad ya lleva, como se adivina, varios años (desde 1999), lo que ha permitido que haya una normatividad que*

⁵⁶ Esta normativa transitoria además sustituyó todas las leyes existentes sobre la materia, las cuales quedaron total o parcialmente derogadas, siendo aplicables únicamente en la medida en que no contradijeran lo dispuesto en la Normativa y los decretos de la Asamblea Nacional Constituyente. Algunas de las leyes totalmente o en parte derogadas fueron: la Ley de Carrera Judicial; la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; la Ley Orgánica del Poder Judicial, La Ley de Arancel Judicial y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

⁵⁷ A este órgano del máximo tribunal se hará referencia con detalle en lo sucesivo.

⁵⁸ International Bar Association, OBCIT, pp. 21 y 22.

podría llamarse operativa pero que se ha generado y se sigue generando al margen de la Constitución Política”⁵⁹.

Es evidente que esto no constituye precisamente una garantía para el Estado de Derecho, ni una forma de fortalecer al Poder Judicial, sino todo lo contrario. Además esta normativa *ad hoc*, ha creado una estructura en el Poder Judicial descoordinada que ha llevado a que el Poder Judicial funcione mal y por ello, a hacerlo aún más débil y así, cuestionable. Esto se explicará a continuación en dos partes: en la primera se describe y analiza la nueva estructura del Poder Judicial, y en la segunda se hace referencia a los problemas de distinto orden que ha causado esta estructura y cómo ha debilitado al Poder Judicial y socavado su independencia.

1.1. La regulación del Poder Judicial

La nueva estructura del Poder Judicial venezolano es producto de la Constitución de 1999 y es el resultado de la regulación legislativa que existía en la materia y que fue adaptada, siguiendo, supuestamente, los postulados constitucionales por los decretos y reglamentos antes mencionados y por textos como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Sin embargo, esta ley no trajo importantes cambios a la regulación vigente hasta que ella fue aprobada en lo concerniente a la estructura del Poder Judicial, por lo que se analizará primero la regulación vigente desde la entrada en vigencia de la Constitución hasta la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y sólo brevemente, se hará mención a lo dispuesto en esta ley, haciendo hincapié únicamente en las modificaciones efectuadas por ella.

- Antes de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia

De conformidad con las disposiciones constitucionales, todos los instrumentos jurídicos mencionados en la sección anterior, -reglamentos y decretos- indican que el Tribunal Supremo de Justicia es la única y más alta autoridad del Poder Judicial a partir de la nueva Constitución, por lo que le corresponde el nombramiento de los jueces⁶⁰, así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial⁶¹.

Aunque de acuerdo con la Normativa y los decretos de la Asamblea Nacional Constituyente, existen también otros organismos que concurren o colaboran con el Tribunal Supremo de Justicia en el ejercicio de esas competencias, tales como: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la Escuela Judicial, la Inspectoría General de Tribunales, el Servicio de Defensa Pública, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial y la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial. Como se trata de simples direcciones administrativas del máximo tribunal, el Tribunal Supremo de Justicia es el que en realidad ejerce la función de gobierno, administración, inspección y dirección del Poder Judicial.

De hecho, ni siquiera la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es el órgano técnico que, en principio, según la normativa constitucional, podría haber ejercido estas

⁵⁹ International Bar Association, OBCIT, pp. 22 y 23.

⁶⁰ Artículo 255 de la Constitución.

⁶¹ Artículo 267 de la Constitución.

funciones por virtud de una delegación del Tribunal Supremo de Justicia, las tiene. Es según la Normativa, sólo un *órgano auxiliar* del Tribunal Supremo, sometido a un férreo control y supervisión (artículo 2). En efecto, sus competencias son limitadas y su autonomía de gestión más aún⁶².

Así, se ocupa de la administración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial pero no del presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia, quien administra y ejecuta sus recursos de forma separada, manteniendo para ello la estructura organizativa que existía en la antigua Corte Suprema de Justicia.⁶³

La máxima autoridad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura que está constituida por un comité directivo de tres miembros, es de libre nombramiento y remoción de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia.

La normativa sobre su organización y funcionamiento también está sometida a la aprobación del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno⁶⁴, e incluso las operaciones más ordinarias de administración de los tribunales que debe llevar a cabo la Dirección Ejecutiva de la Magistratura están sujetas a un estricto control. En este aspecto, llama la atención como las adquisiciones o contrataciones que por el monto involucrado requieran, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Licitaciones, la apertura de un proceso de licitación, están sometidas también a la autorización del máximo tribunal, así como el otorgamiento de la buena pro o adjudicación del contrato, producto de ese proceso⁶⁵. Se llega incluso a exigir que en los procesos licitatorios que adelanta la Dirección Ejecutiva de la Magistratura esté presente un representante del Tribunal Supremo de Justicia⁶⁶ y miembros de su Contraloría Interna.

Además debe resaltarse que la Normativa no otorga facultades de inspección y vigilancia a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, ya que las atribuye a direcciones administrativas que no forman parte de ella, es decir: la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial. Sólo le otorga la función de administrar su presupuesto, debiendo incluso ser autorizadas por el propio Tribunal Supremo de Justicia las actividades administrativas relacionadas con la gestión de estos órganos. Esto podría llevar a afirmar que la Normativa es inconstitucional, porque la Constitución en su artículo 267 ordena al Tribunal Supremo de Justicia delegar a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura funciones de inspección y vigilancia de los tribunales, y es evidente que al sólo administrar el presupuesto de esos órganos de la manera en que está establecido, no se puede decir que la Dirección Ejecutiva tenga competencia según la Normativa para ejercer esas funciones de vigilancia e inspección.

La Normativa adicionalmente crea otros órganos administrativos del Poder Judicial que tampoco adscribe a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura que son: la Escuela

⁶² Louza Scognamiglio, Laura, *La Administración Pública en el Poder Judicial*, Publicado en Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje Nro. 7, Tribunal Supremo de Justicia, pp. 70 y ss., Caracas, 2002.

⁶³ Integrada por la Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia, y el apoyo de una dirección administrativa del máximo tribunal, ubicada en su sede: la Gerencia General de Administración y Servicios. Ver Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, OBCIT, pp. 396.

⁶⁴ Artículo 26 literales a), b), c), d) e), f), g).

⁶⁵ Circular de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 21 de noviembre de 2001.

⁶⁶ Circular de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 25 de octubre de 2001.

Judicial y el Servicio de Defensa Pública. También estos órganos, como los antes mencionados, están adscritos⁶⁷ al Tribunal Supremo de Justicia, su funcionamiento y organización son regulados por la normativa que apruebe la Sala Plena y su máxima autoridad es de libre nombramiento y remoción del Tribunal Supremo de Justicia.

Resulta así evidente que existe una importante diferencia entre la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el extinto Consejo de la Judicatura, ya que mientras éste era un órgano autónomo y externo al Poder Judicial, la Dirección Ejecutiva forma parte integrante de éste y no tiene autonomía de gestión. Esto fue señalado con cierta preocupación por la International Bar Association en el informe ya citado: *“la impresión que tuvo la misión es que la DEM⁶⁸ es altamente dependiente del Tribunal Supremo de Justicia y que posee pocos espacios para desarrollar una tarea técnica en campos como la selección de jueces, evaluación de su desempeño, funcionamiento de la Escuela Judicial, etc. Incluso, para los días en que la misión desarrollaba sus tareas, renunció uno de los tres directores de la DEM, señor Rafael Roversi. Al preguntar por el posible motivo de esta renuncia, el criterio mayoritariamente expresado fue que este funcionario “ya no soportaba las interferencias de que era objeto en el desarrollo de sus funciones”⁶⁹.*

Esto pone de manifiesto el carácter centralizador del nuevo Poder Judicial, y en particular, del Tribunal Supremo de Justicia, que se acentúa, porque, a su vez, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura también se constituye en un órgano altamente centralizado. A título ilustrativo se puede decir que, durante la vigencia de la Normativa, la casi la totalidad de las contrataciones o adquisiciones necesarias para el normal funcionamiento de los tribunales e incluso de los organismos administrativos antes mencionados, son llevados adelante por ella misma⁷⁰, a pesar de existir direcciones administrativas regionales y direcciones administrativas en esos órganos, que, en vista de ello, fungen esencialmente como órganos de enlace.

Como consecuencia del sinnúmero de tareas administrativas que el Tribunal Supremo de Justicia mantiene en su poder, y que son competencia principalmente de la Sala Plena - que es un órgano con una carga de trabajo importante por ser un tribunal y sus miembros ser a su vez parte de otro tribunal (sus respectivas salas) - la Normativa prevé la creación de un órgano en el seno del máximo tribunal que apoye a la Sala Plena: la Comisión Judicial.

La Comisión Judicial está integrada por seis magistrados, uno por sala, y tiene sólo funciones administrativas⁷¹. Su competencia es amplia, y en este sentido, puede remover a uno de los Directores de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, aprobar su normativa, así como controlar su gestión, la de la Escuela Judicial, la de la Inspectoría General de Tribunales, la del Servicio de Defensa Pública, la de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial y la de la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder

⁶⁷ El término “adscripción” se utiliza para indicar la relación que existe entre un órgano descentralizado y el órgano de tutela. Sin embargo, nuestra legislación lo ha usado aún en casos de relaciones entre órganos de la Administración Central (por ejemplo, el caso de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia), para indicar que el órgano subordinado está sujeto a un control jerárquico atenuado.

⁶⁸ Se refiere a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

⁶⁹ International Bar Association, *Un informe sobre la situación del sistema de justicia*, OBCIT, pp. 22.

⁷⁰ Louza, Laura; *El Tribunal Supremo de Justicia*, OBCIT, pp. 29.

⁷¹ Independientemente del hecho de que cada uno de sus magistrados tenga funciones jurisdiccionales en su respectiva Sala.

Judicial⁷². También tiene funciones consultivas respecto de la Sala Plena, como son: proponerle los candidatos para el nombramiento de las máximas autoridades de los órganos administrativos del Poder Judicial; recomendar su remoción; sugerir las políticas que debe seguir la Dirección Ejecutiva de la Magistratura; presentar los proyectos de presupuesto del Poder Judicial y los proyectos de normativa de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, de la Escuela Judicial, de la Inspectoría General de Tribunales, del Servicio de Defensa Pública, de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial y de la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no trajo importantes cambios en esta materia, de hecho, mantiene la regulación antes comentada e incluso no deroga la Normativa. El cambio más importante es que reduce a un solo director la autoridad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que llama *Director Ejecutivo*, aunque crea un nivel intermedio entre los directores generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el director ejecutivo a través de la figura de un coordinador general de las direcciones generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (artículo 16). Llama la atención que la nueva ley mantiene la existencia de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración y de la Comisión Judicial, pero en una disposición que se llama “*disposición derogativa, transitoria y final*”.

1.2. Los inconvenientes de la nueva estructura

Una estructura tan compleja y a su vez tan centralizada planteó diversos inconvenientes durante los primeros cuatro años de vigencia de la Constitución. Estos problemas persisten con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, ya que ésta mantiene en términos generales la estructura de la Normativa.

Para tener una idea más concreta sobre algunos de los problemas de gestión causados por la regulación anterior a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se describirá el *iter* necesario para dar inicio a un proceso licitatorio para la compra de bienes requeridos para el normal funcionamiento de los tribunales, como pueden ser computadoras. El procedimiento que se va a describir a continuación era el exigido para la adquisición de equipos por más de US\$ 18.000.

En primer lugar, un director general de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, normalmente el Director de la Oficina de Desarrollo Informático, debía solicitar la autorización para dar inicio al proceso licitatorio al Comité de Licitaciones. Una vez que ese comité aprobaba el proceso, debía entregarle un pliego licitatorio con las especificaciones técnicas correspondientes para su revisión y posterior aprobación. Debe decirse que hasta este punto el proceso descrito es producto de la Ley de Licitaciones y es a partir de aquí que inicia el procedimiento operativo enrevesado que se pretende describir a continuación que tiene su origen en la normativa del Tribunal Supremo de Justicia y en la *práctica administrativa*.

⁷² Ver artículos 28 y 5 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial.

Así por ejemplo era necesario obtener de la Gerencia de Informática del máximo tribunal, la aprobación del pliego, y en particular, de las especificaciones técnicas respectivas.

Sucesivamente, se debía solicitar al Comité Directivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura la aprobación del proceso, lo cual debía hacerse por escrito a través de su secretaría en un día específico de la semana, porque en caso contrario dicha solicitud no era recibida, y una vez aprobada se introducía en la agenda del comité directivo para su discusión. Es importante aclarar que el Comité Directivo como mucho se reunía una vez a la semana y sus decisiones debían ser tomadas por unanimidad.

En caso de que éste aprobara el proceso, éste a su vez debía solicitar autorización al Tribunal Supremo de Justicia. Para ello, el Comité Directivo debía enviar la solicitud de aprobación con el pliego respectivo, (esto a pesar de que un miembro de ese máximo tribunal era parte del Comité de Licitaciones y había aprobado el proceso y revisado el contenido del pliego).

Una vez enviado el pliego era necesario que la Secretaría de la Sala Plena lo introdujera en la agenda de la siguiente reunión de Comisión Judicial, que se realizaba en principio cada semana. Solía suceder sin embargo que una vez que la Comisión Judicial analizaba el asunto, lo enviaba a la Sala Plena, la cual no se reunía todas las semanas. Cuando la Sala Plena finalmente aprobaba el proceso, era necesario que informara por escrito al Comité Directivo el cual a su vez debía informar a la dirección respectiva, para lo cual se esperaba otra reunión de comité para hacerlo.

Así, la aprobación para dar inicio al proceso licitatorio (nótese que aún no se ha dado inicio al proceso licitatorio, con todo lo que a su vez éste comporta), en el mejor de los casos se lograba con una impresionante programación y suerte, en un mes y medio, considerando que si se cuentan los pasos del proceso antes descritos, son unos dieciocho y que el mes tiene veinte días hábiles, y las reuniones de comités y entes directivos no eran en días sucesivos, sino en determinados días de la semana. Concluido esto es que apenas se podía dar inicio al proceso licitatorio el cual a su vez tenía una duración de hasta seis meses⁷³.

Este proceso se complicaba aún más si la solicitud provenía de la Escuela Judicial, la Inspectoría General de Tribunales, el Servicio de Defensa Pública, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial y la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, porque antes de que se diera inicio al proceso descrito cualquiera de esos organismos debían obtener de la Oficina de Planificación y Presupuesto de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura una certificación sobre la disponibilidad presupuestaria necesaria para hacer la compra respectiva, y en caso de que la hubiera, debían pedir a la Comisión Judicial la autorización respectiva para comprometer los recursos requeridos. En el supuesto de que la Comisión Judicial otorgara dicha autorización, esos órganos debían además solicitar autorización nuevamente al Comité Directivo de la Dirección Ejecutiva

⁷³ Para abreviar este proceso y en vista de su inoperancia, el propio Tribunal Supremo de Justicia aceptó un tiempo después que se diera inicio al proceso licitatorio sin su autorización, la cual sin embargo era indispensable que se produjera en el momento de la buena pro. Esto no excluía su aprobación previa pero se establecía que se podía dar inicio al proceso sin su aprobación aunque en algún momento ésta debía producirse para que tuviera validez el proceso, lo que también acarrea una gran inseguridad jurídica.

de la Magistratura para iniciar el proceso para que luego éste diera la instrucción al Comité de Licitaciones para que se ocupara de ello. Sólo en ese momento la Dirección de Desarrollo Informático de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura daba inicio a ese proceso, que seguía el *iter* antes comentado para las compras de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Este anecdótico ejemplo en buena medida refleja los problemas que originó la nueva estructura del Poder Judicial, y más particularmente, la forma en que se reguló en la Normativa y decretos antes comentados -regulación que por demás mantuvo casi totalmente la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia- por lo que cabe presumir que después de su entrada en vigencia también se reprodujeron los mismos problemas.

Para comprender mejor las razones por las cuales esta nueva estructura es poco funcional y operativa, a continuación, se van a resaltar tres de los más evidentes inconvenientes que ocasionó la nueva regulación del Poder Judicial, y en particular, sus causas y efectos.

a) La parálisis administrativa

Las razones por las cuales la nueva estructura creó una importante parálisis administrativa se pueden resumir en las siguientes:

- La primera porque se trata de órganos colegiados que deciden asuntos administrativos y diseñan la política judicial nacional. Si a Santos Pastor⁷⁴, un estudioso español de la administración de justicia, le parece “*algo más que desafortunado*” el diseño del Consejo de la Judicatura español, en cuya cabeza se coloca “*no a un responsable ejecutivo, sino a veinte responsables, sin una relación jerárquica entre ellos*”, ¿cómo le parecerá que a la cabeza de la política judicial esté un órgano como el Tribunal Supremo de Justicia que tuvo hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia veinte cabezas y a partir de esta ley tiene treinta y dos? ¿Y qué de un órgano “ejecutivo”, como es la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es colegiado, cuando en Europa Occidental esta tarea es competencia del Ministerio de Justicia, cuyo jerarca es el ministro, o en los Estados Unidos en que la Oficina Administrativa de Cortes Federales tiene un director como única autoridad?

La objeción al modelo colegiado según el cual órganos colegiados dirigen tareas administrativas y de tipo ejecutivo, se encuentra en que plantea importantes dificultades prácticas, ya que crea problemas de acción colectiva, que ocurren cuando varias personas deben ponerse de acuerdo para tomar una decisión, lo que trae importantes costos de transacción⁷⁵, dando lugar a retrasos en la toma de decisiones.

- La segunda, porque se trata en su mayoría de órganos constituidos por magistrados que por una parte, no están especializados en la labor administrativa lo que conduce a

⁷⁴ Pastor, Santos, *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid, pp. 286 y 287.

⁷⁵ En economía se consideran costos de transacción, los de negociación. Estos son típicos de cualquier proceso en que interviene más de una persona para tomar una decisión y es evidente que restan tiempo a las partes involucradas lo que se computa como un costo por el impacto que tiene en la eficiencia de un proceso productivo. Ver Cooter, Robert y Ulen, Thomas, *Derecho y Economía*, título original es *Law and Economics*, México, 1998, pp. 117-127.

ineficiencia, y por la otra, tienen una doble carga laboral: la administrativa y la judicial, con el agravante que deben dedicar más tiempo a su labor jurisdiccional por ser ésta su función esencial y a la cual deben su existencia.

En efecto, tanto los magistrados de la Comisión Judicial tienen funciones jurisdiccionales en su respectiva Sala, como en la Sala Plena. Y por su parte, la Sala Plena que también es un órgano administrativo del Poder Judicial y además su máximo jerarca, no sólo está constituida por magistrados que pertenecen a una sala del máximo tribunal, sino que además son parte de la sala plena que a su vez es un tribunal.

Con la nueva ley, esta situación empeora porque se trata de treinta y dos magistrados. Sin embargo podría haber mejorado notablemente si se hubiera eliminado la Comisión Judicial y además se hubieran delegado las competencias de la Sala Plena a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Lo que en principio es un avance es la eliminación del carácter de órgano colegiado de la máxima autoridad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. No obstante esto, la creación de un nivel intermedio entre los directores generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el director ejecutivo a través de la figura de un coordinador general de las direcciones generales, sin duda, trae como consecuencia que en la Dirección Ejecutiva de la Magistratura los procesos de aprobación, previos a los del Tribunal Supremo de Justicia, sean más lentos.

-La tercera consiste en que los magistrados por tener una formación de juristas en sus métodos de decisión siguen las pautas y ritos de la labor jurisdiccional, los cuales son inadecuados para este tipo de gestión, y también generan retrasos importantes.

La parálisis comentada ha tenido un doble efecto negativo para el Poder Judicial. Por una parte, ha impedido un adecuado funcionamiento de sus tribunales que reciben tardíamente los insumos necesarios para su funcionamiento, si es que los reciben⁷⁶, así como ha dificultado el buen funcionamiento de los órganos administrativos del Poder Judicial con funciones tan fundamentales como por ejemplo la organización de los concursos de oposición para la selección de los jueces⁷⁷. Por la otra, probablemente no ha permitido que su Sala Plena, funcione de forma eficiente, lo que es muy grave porque esta sala se encarga de asuntos como el enjuiciamiento de los altos funcionarios del Estado, es decir, de una función muy importante de control de los poderes públicos.

En este sentido, llama la atención la ineficiencia de la Sala Plena respecto de las demás, en términos generales durante los años 2002 y 2003 por ejemplo ha decidido sólo un 0,18% de todos los casos del máximo tribunal, aunque recibió un promedio de 1,68%⁷⁸. Sin embargo, lo más grave durante la nueva Constitución, ha sido la omisión de la Sala Plena para decidir los asuntos de su competencia y particularmente aquellos en que están involucrados altos miembros del Ejecutivo Nacional, entre ellos, el propio Presidente de la República. Es evidente que dicha omisión se puede deber más a razones

⁷⁶ Dugarte, Glexsy, *DEM defiende el sistema Juris 2000. Fallas de recursos han limitado automatización del Poder Judicial*, 27-10-2002, Diario El Impulso.

⁷⁷ La falta de insumos fue en muchas ocasiones la causa a la cual se atribuyó la lentitud de estos procesos, y la imposibilidad para la comisión de organizar suficientes concursos para poder proveer de jueces titulares al Poder Judicial.

⁷⁸ <http://www.tsj.gov.ve/gestion.asp>.

de tipo político, que de excesiva carga de trabajo, pero esto no haría menos grave la situación planteada, sino aún más⁷⁹.

b) El costo de la organización

Resulta muy alto el costo de la justicia si los magistrados administran y dirigen el Poder Judicial, por ser el personal más caro del Poder Judicial y además, por volverse seguramente más ineficientes para cumplir con su competencia jurisdiccional, al tenerse que dedicar a otros asuntos.

También resulta costoso tener una triple estructura administrativa para resolver prácticamente los mismos asuntos o de índole similar, es decir, la del Tribunal Supremo de Justicia, la de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y la del resto del Poder Judicial, a lo que se añaden importantes problemas de coordinación que generan grandes costos de transacción.

Llama la atención, en este aspecto, como no se usan economías de escala y alcance⁸⁰, lo que ocurriría si una sola unidad administrativa prestara servicios a todos los tribunales, incluido el máximo tribunal, esto independientemente de la desconcentración o descentralización que se pueda verificar, se reducirían costos de personal y en consecuencia de insumos y equipos, y además de transacción, al haber un solo coordinador. La justificación para ello ha sido que la Dirección Ejecutiva de la Magistratura es ineficiente y por ello se trata de evitar que la misma administre los recursos del Poder Judicial. Pero, ¿por qué más bien no se mejora su recurso humano y sus procesos? en vez, de crear órganos paralelos que de todas formas en última instancia deban acudir a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura para obtener los bienes y servicios necesarios, siendo que ella administra el presupuesto del Poder Judicial.

Esto además lleva a solapamientos y en la mayoría de los casos a luchas de poder o incluso a una competencia interorgánica poco productiva, donde cada órgano busca prevalecer, lo que genera ineficiencia por los costos de transacción implicados y evita estrategias cooperativas que se producirían si las competencias administrativas estuvieran bien distribuidas⁸¹. Lo que ocurre en la práctica en efecto es que si algún órgano tiene una iniciativa, otro inmediatamente interviene, no necesariamente para mejorar la calidad del proceso o hacerlo más eficiente, sino para mostrar mayor competencia o simplemente para mantener su posición de dominio en ese ámbito, lo que evidentemente no beneficia a la institución. Así, la única forma de lograr los objetivos planteados es que el órgano que tiene la iniciativa en algún aspecto negocie con el que

⁷⁹ A la causa política es que atribuye Rogelio Pérez Perdomo dicha omisión cuando en su obra ya citada en la página 37 señala: “La falta de independencia del Poder Judicial puede verse aún más claramente en sus omisiones. Hay varias denuncias graves por malversación de fondos que involucrarían al Presidente de la República y a ministros (caso del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica) del manejo de la deuda pública y del llamado Plan Bolívar 2000, que han sido grandes escándalos en los medios de comunicación”.

⁸⁰ Las economías de escala se producen cuando se duplica el nivel de producción sin duplicar los costos y las de alcance cuando una empresa produce dos productos a un costo menor que si lo hicieran dos (Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel, *Microeconomía*, Prentice Hall, traducción de Esther Tabasco y Luis Tohária, Madrid, 2001, pp. 231 y 235).

⁸¹ Sobre estas estrategias resulta útil la teoría de juegos que enseña a pensar estratégicamente y a comprender porqué en casos como el planteado, las personas u organizaciones no tienen incentivos para actuar de forma cooperativa. Ver: Dixit, Avinash, y Nalebuff, Barry; *Pensar estratégicamente*, Editor Bosch, Barcelona, 1991, pp. 275 y ss.

se entromete para llegar a un acuerdo logrando su conformidad, lo que genera más costos y evidentemente ineficiencia.

Un ejemplo ilustrativo de esto era hasta el año 2004 la intromisión continua de la Gerencia de Informática del Tribunal Supremo de Justicia en los asuntos la Oficina de Desarrollo Informático de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, lo que llevó a que fuera necesario que ésta última solicitara su aprobación técnica para casi cualquier operación con el fin de lograr resultados⁸². Esto ha llegado a tal nivel que actualmente está desnaturalizada la razón de ser de esa oficina en la Dirección Ejecutiva de la Magistratura⁸³.

El efecto de la situación descrita da lugar evidentemente a ineficiencia y mal funcionamiento del Poder Judicial, lo que aumenta su debilidad y tiene un impacto negativo sobre su credibilidad, incluso cuando lleva adelante proyectos que pueden ser positivos para la administración de justicia⁸⁴.

c) La falta de control jurisdiccional

Según la propia Constitución y sobre todo de acuerdo con los principios básicos de un Estado de Derecho moderno, ningún acto administrativo debería estar excluido del control jurisdiccional⁸⁵. Esto queda asentado en el mundo occidental regido por el *civil law*, después de la revolución francesa, cuando se planteó la situación que las decisiones de la Administración francesa no tenían control jurisdiccional y se hablaba por ello de la justicia retenida por la administración. Los efectos negativos para el Estado de Derecho de esta situación fueron tan impactantes que el Consejo de Estado en numerosas decisiones dejó establecido de manera categórica que todos los actos del poder público debían ser objeto de revisión jurisdiccional.

Entonces, ¿cómo se controlan las decisiones que emite la Sala Plena en el ejercicio de sus competencias administrativas?

En efecto, aunque el tribunal competente debería ser la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia por tratarse de actos administrativos⁸⁶, ésta no parece ser la solución para garantizar que esos actos no estén excluidos del control jurisdiccional, ya que, los Magistrados de la Sala Político Administrativa actuarían como juez y parte:

⁸² Un ejemplo fue el caso de la compra de computadoras que se hizo en el año 2001 que no se llevó a buen término porque esa Gerencia indicó que no eran las adecuadas lo que retrasó por casi un año no sólo la dotación de equipos a los tribunales sino incluso el proyecto del Banco Mundial y la implantación del Juris 2000 en los tribunales, sistema de gestión automatizado del que se hablará sucesivamente. Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Comité de Licitaciones.

⁸³ Demostración de esto es el proyecto TSJ Regiones de la Gerencia de Informática del Tribunal Supremo de Justicia a través del cual pone en línea las sentencias de los tribunales e información básica sobre su personal y organización, lo que es muy loable, pero debería hacerlo la Oficina de la Dirección Ejecutiva, ya que precisamente ésta debe coordinar las actividades tecnológicas y de automatización de los tribunales a nivel nacional y no queda claro porqué lo hace el máximo tribunal.

⁸⁴ Lares Martiz, Valentina y Romero, Verussica; *La justicia se computariza*, Diario Tal Cual, 1-4-2003, Caracas.

⁸⁵ Artículo 259 de la Constitución. La jurisprudencia de forma reiterada ha sostenido que no existen actos administrativos excluidos de control jurisdiccional. Ver, por ejemplo, la sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 19 de julio de 1984, recaída en el caso Alí Quiñónez Medina, publicada en Revista de Derecho Público Nro. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 122-124.

⁸⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 259 y 266 numerales 4 y 5 de la Constitución y además en el artículo 5 numeral 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

como parte, al ser miembros de la Sala Plena y haber participado en la toma de esa decisión; y sucesivamente, como jueces, al ser miembros de la Sala Político Administrativa. Ello evidentemente traería como consecuencia necesaria, la inhibición de todos los Magistrados de la Sala y la convocatoria de los Suplentes para conocer del caso.

La dificultad de ejercer el control jurisdiccional contra los actos administrativos del Tribunal Supremo de Justicia, es uno de los efectos de haber otorgado funciones administrativas tan importantes a este organismo, quien es también la más alta instancia judicial, y sobre todo, es consecuencia de la falta de la delegación en la Dirección Ejecutiva de la Magistratura de esas funciones. Así esos actos están excluidos del control jurisdiccional, con lo cual en vez de progresar, se ha retrocedido (por ejemplo a los tiempos de la justicia retenida francesa, y aunque en Venezuela se hablara de revolución a nivel del gobierno⁸⁷, no parecía ser ésta la intención del constituyente). La consecuencia más grave de esto es que se le ha quitado al máximo tribunal una facultad que le es propia como es el control jurisdiccional de los actos del Poder Público para darle otra que no es cónsona con su naturaleza que es la administración del Poder Judicial. Con esto es evidente una vez más como se le ha debilitado y desnaturalizado al Poder Judicial con esta nueva estructura y no fortalecido, como se pretendía con la nueva Constitución⁸⁸.

2. La supuesta autonomía del Poder Judicial

Como ya se indicó, la Constitución atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia, “*autonomía funcional, financiera y administrativa*”⁸⁹; y para garantizar dicha autonomía asigna al sistema de justicia, del cual es parte el Poder Judicial, “*una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser modificado o reducido sin autorización previa de la Asamblea Nacional*”.

El propósito del constituyente venezolano al reconocer dicha autonomía al Poder Judicial se infiere de la exposición de motivos de la Constitución cuando establece en el capítulo relativo al Poder Judicial lo siguiente:

“El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución, al implicar fundamentalmente, división de los poderes del Estado, imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y garantía procesal efectiva de los derechos humanos y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan la potestad constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos, al cumplimiento de la Constitución y las leyes, controlar la legalidad

⁸⁷Hernández, Taynem, *Megaelecciones 2000: Hugo Chávez. Chávez promete ahora la revolución económica*, El Universal, 26 de julio de 2000, http://buscador.eluniversal.com/2000/07/26/pol_art_26102AA.shtml

⁸⁸ Es importante aclarar que no consideramos que el otorgamiento de funciones administrativas y de gobierno al Poder Judicial sea negativa per se, sino la forma en que esto se ha ejecutado, ya que se ha copiado a medias un modelo, el norteamericano, que tiene sus ventajas, pero sin poner en funcionamiento presupuestos básicos del mismo.

⁸⁹ Artículo 254 de la Constitución.

de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. El conjunto de órganos que desarrollan esa función constituyen el Poder Judicial...”

De lo anterior se pone de manifiesto la intención del constituyente de otorgar al Poder Judicial los medios financieros necesarios, para garantizar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, y en particular, para que el Poder Judicial tenga la independencia suficiente para ejercer su rol de garante del Estado de derecho y pueda controlar de manera adecuada a los demás poderes públicos. Así, la autonomía no es más que un medio para garantizar el ejercicio adecuado de esas funciones.

Esta norma está concordancia con lo establecido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que el Sistema de Justicia requiere de recursos económicos para llevar a cabo su cometido constitucional. Pero, es importante ir más allá de la norma constitucional y analizar cómo se ha puesto esto en práctica y se ha manifestado dicha autonomía.

En este sentido, lo primero que llama la atención sobre el supuesto aumento del presupuesto del Poder Judicial, es que se fija un porcentaje del presupuesto nacional para el sistema de justicia, el cual está integrado además del Poder Judicial, por el Ministerio Público, los órganos del sistema penitenciario, los medios alternativos de resolución de conflictos, los abogados y los ciudadanos. Por tanto, no necesariamente el Poder Judicial va a recibir más recursos, porque es posible que otro órgano del sistema de justicia los reciba, y más aún, si se considera que la norma introduce nuevos elementos en el sistema como los medios alternativos de resolución de conflictos muy poco desarrollados en Venezuela⁹⁰ que podrían necesitar nuevos recursos.

Se observa también que es difícil exigir el cumplimiento de la norma constitucional en caso de incumplimiento, ya que asigna este porcentaje a un gran grupo de personas y órganos que es difícil que se pongan de acuerdo. En efecto, en la mayoría de los casos, estas personas u órganos presentan intereses contrapuestos, y aunque podría decirse que los ciudadanos, los medios alternativos de resolución de conflictos y abogados, podrían tener intereses comunes por una parte, y los jueces o fiscales, por la otra, incluso entre los propios abogados o los que integran los medios de resolución de conflictos podrían haber intereses diversos, lo que los convertiría en grupos diferentes. La diferencia de intereses es aún más evidente en el caso de “los ciudadanos” que se trata de un grupo muy diverso y además, difuso, es decir, difícil de identificar. Todo esto dificulta que en caso de incumplimiento de la norma constitucional por el Ejecutivo Nacional, que es quien otorga los recursos o por el Legislativo que es quien los aprueba, estos órganos y personas se pongan de acuerdo para exigir su cumplimiento en vista de los costos de transacción implicados.

A pesar de lo anterior, la garantía constitucional de una cuota fija presupuestaria, parece mejorar la situación anterior a la Constitución, donde no existía cuota alguna⁹¹, y

⁹⁰ Ponce Carlos, *La Comunidad y su Percepción de la Justicia y de los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos*, trabajo no publicado.

⁹¹ Así lo han reconocido organismos internacionales como la International Bar Association en el informe ya tantas veces citado.

traslada la discusión más bien, por la forma en que se consagra esta garantía, en la suficiencia o no del porcentaje fijado.

De hecho, en los años posteriores a la entrada en vigencia a la Constitución el presupuesto del Poder Judicial fue aumentando considerablemente, y más aún, si se considera en contraposición a lo que este poder recibía antes de su entrada en vigencia. Así, antes de la nueva Constitución el presupuesto del Poder Judicial era aproximadamente de un 0,5% a un 1% del presupuesto nacional⁹², mientras que en el año 2001 fue del 0,9%, en el 2002 del 1,4% y en el año 2003 del 1,7%⁹³.

Sin embargo debe decirse que este aumento fue muy relativo en términos prácticos. En efecto, la entrega efectiva de recursos fue aproximadamente del 70% de lo asignado por ley, lo que significa que en realidad en el 2002 el presupuesto fue del 0,98 y en el 2003 del 1,19, lo que redujo el porcentaje asignado a cifras similares a las que se asignaban antes de la nueva Constitución. La diferencia entre la entrega efectiva de recursos y la asignada por ley, era una situación de hecho que se presentó fundamentalmente a partir del año 2001⁹⁴, y que fue detectada incluso por organismos internacionales en los términos siguientes: *“la percepción mayoritaria de los entrevistados es que esa previsión no se ha cumplido. Algunos jueces, como el Presidente del Circuito Judicial del área metropolitana de Caracas –el circuito más grande del país-, han indicado que la falta de recursos es un obstáculo para la correcta administración de justicia en, por ejemplo, los juicios penales. Igualmente, otros entrevistados aclararon a la misión que si bien el poder judicial es el encargado de preparar un presupuesto y de presentarlo al ejecutivo, es en realidad la Asamblea Nacional quien decide cuanto porcentaje del presupuesto no menor al 2% es asignado. A la misión también se le indicó que el hecho de que se apruebe una partida presupuestaria no implica que haya un desembolso real de los dineros lo cual ha caracterizado, de antaño, al sistema. En este sentido, el Colegio de Abogados del Distrito Capital indica que para el ejercicio fiscal del 2002, el Sistema de Justicia solicitó 680 millardos de Bolívares, de los cuales solo se aprobaron 359 millardos, añadiendo que el Sistema de Justicia “se encuentra con las manos atadas porque el Ministerio de Finanzas no aporta los recursos””⁹⁵.*

Sin duda, la situación descrita es algo difícil de entender si no se conoce el ordenamiento jurídico venezolano, y sobre todo, la regulación del presupuesto público a partir de la nueva Constitución, por lo que se va a tratar de explicar a continuación.

A partir de la nueva Constitución, aun cuando haya autonomía financiera, los recursos del Poder Judicial son parte de los recursos del Poder Público, los cuales están disponibles en la Tesorería Nacional, órgano que depende del Ministerio de Finanzas y que materializa los pagos del Estado. Así, la entrega material de los recursos a los órganos públicos es progresiva, es decir, se verifica a medida que se realizan compromisos presupuestarios y se generan pagos, que se depositan directamente en la

⁹² Pérez Perdomo, OBCIT, pp. 12.

⁹³ Fuentes: Dirección de Planificación y Desarrollo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y Gerencia General de Administración y Servicios del Tribunal Supremo de Justicia. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela*, anexo B: *Información Estadística sobre el sistema de justicia*’.

⁹⁴ León, Mariela, *Es inconstitucional el presupuesto de 2003*, El Universal, 24 de noviembre de 2002, http://buscador.eluniversal.com/2002/11/24/eco_art_24204EE.shtml

⁹⁵ Internacional Bar Association, OBCIT, pp.

cuenta del acreedor del órgano público que dio lugar a ese compromiso⁹⁶. En consecuencia, la entrega material de los recursos o pagos depende de su existencia efectiva en la Tesorería.

Además, el sistema de ejecución presupuestaria de los poderes públicos en el ámbito central y nacional es único y corresponde al Ministerio de Finanzas al que le compete dictar las normas operativas correspondientes. A este efecto, la asignación y ejecución de recursos se lleva adelante con el apoyo de un sistema informático administrativo, llamado SIGECOF⁹⁷. A través de este sistema se regula el monto a comprometer mensualmente por cada organismo público, incluso dividido por unidades o direcciones, y se controla la ejecución respectiva, con la emisión automática de las órdenes de pago que es el instrumento que permite luego el pago efectivo por la Tesorería Nacional. El pago se procesa una vez que el Tesorero y otros funcionarios firman la orden manualmente, autorizando así dicho pago.

Como la asignación a cada organismo depende de la real disponibilidad de los recursos en la Tesorería Nacional y no de la asignación legal y la programación mensual que se había previamente acordado, si la Tesorería no tiene liquidez no hay recursos. Por alguna razón no clara en los años posteriores a la entrada en vigencia a la Constitución, la planificación presupuestaria general de los ingresos y egresos del país no correspondía a la realidad.

Por ello, no hubo disponibilidad presupuestaria suficiente para comprometer el presupuesto asignado por ley al Poder Judicial y menos aún para que se hicieran efectivos los pagos⁹⁸. Es por esta razón que el presupuesto real correspondió en los años 2002 y 2003 al 70% de lo asignado. Esto sin contar que los pagos a los contratistas de la administración pública se retrasaban muchísimo, lo que a su vez causaba importantes perjuicios, incluso al Estado, por ser Venezuela una economía inflacionaria y sujeta a devaluaciones de la moneda constantes, y en consecuencia, verse obligado el estado a indemnizar a los contratistas para que siguieran prestando sus servicios. Adicionalmente, la realidad descrita trajo las siguientes consecuencias en el ámbito del Poder Judicial:

- a) No permitía planificación alguna, ya que se desconocía si se contaba con recursos o no, cuál era su monto total y cuando estaban disponibles; esto evidentemente es muy grave a los efectos de la dotación de bienes y contratación de servicios, habida cuenta además de los complejos procedimientos

⁹⁶ Para mayor abundamiento debe aclararse que aunque la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público reconozca la potestad del Poder Judicial para formular su propio presupuesto (artículo 37 *eiusdem*) y ejecutarlo (artículo 51 *eiusdem*), no significa que el Poder Judicial tenga un presupuesto separado y autónomo del presupuesto nacional, de hecho, los recursos que se le asignan son parte del Tesoro Nacional (artículo 106 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público). Asimismo, el Poder Judicial no tiene autonomía para dictar las normas operativas en el ámbito de su presupuesto, ya que, por una parte, la Constitución atribuye al Poder Ejecutivo la competencia para administrar la Hacienda Pública Nacional (artículo 236, numeral 11), y por la otra, la Ley Orgánica de Administración Financiera en diferentes disposiciones aclara que el sistema de presupuesto público es único (artículos 3, 4, 123).

⁹⁷ Este sistema que fue producto de un proyecto con el Banco Mundial fue evidentemente muy beneficioso porque trajo eficiencia en la emisión de ordenes de pago cuya emisión cuando era manual se retrasaba mucho y además permitió un mayor control de la gestión de los órganos públicos al conocerse y registrarse sus operaciones de forma sistemática.

⁹⁸ Fuentes: Dirección de Planificación y Desarrollo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y Gerencia General de Administración y Servicios del Tribunal Supremo de Justicia.

administrativos a que está sujeta la administración pública para poder hacer contrataciones y adquisiciones de cualquier tipo, e igualmente la administración pública del Poder Judicial⁹⁹.

- b) Es una suerte de infracción a la ley no ejecutar lo asignado, lo que ponía a los funcionarios del Poder Judicial en una continua posición de debilidad por estar en cierta forma al margen de la ley.
- c) Lo más grave de todo esto es que la asignación de los recursos estaba sometida a la discrecionalidad del Ejecutivo. Así, en la práctica era necesario negociar para obtenerlos, lo que restaba tiempo a los funcionarios del Poder Judicial, y probablemente afectaba su eficiencia, y además, incentivaba la creación de canales de corrupción en el sector público para que los contratistas lograran sus pagos. También, creaba una dependencia importante del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo.

Llama la atención como el Poder Judicial no denunció esta situación sino de forma colateral hacía mención a ella¹⁰⁰ y no la llevó a la luz pública, sobre todo habida cuenta de que era tan grave que el Poder Judicial llegó a situaciones tan precarias como no poder pagar el servicio de limpieza de tribunales, teniendo que hacer frente a sindicatos y a colegios de abogados. Su mutismo lo podría explicar la expresión coloquial venezolana tener un *bozal de arepa*¹⁰¹. Sin embargo, sin duda, hubo razones más rigurosas que explicaron esta situación y que se pueden resumir en las siguientes:

- La primera es que fue una situación de hecho que se consideró circunstancial y temporal y por eso no valía la pena gastar esfuerzos en denunciarla sino más bien en enfrentarla y buscar las soluciones
- La segunda es porque cuando esta situación salió a la luz pública, más bien, por parte de las Gobernaciones y Alcaldías para el año 2002, el Poder Ejecutivo justificó estos problemas de “caja” en los gastos y pérdidas financieras que habían ocasionado tanto el golpe de estado del 11 de abril de 2002 que había ahuyentado la inversión esperada, como el paro general de finales de 2002 que impidió el ingreso de los recursos petroleros y el funcionamiento de la economía nacional por un tiempo¹⁰², por lo que el Poder Judicial no podía decir nada al

⁹⁹ Louza, Laura, *La Administración Pública en el Poder Judicial*, OBCIT, pp. 24 y ss.

¹⁰⁰ Así por ejemplo en el informe ya citado de la International Bar Association, OBCIT, pp. 20: “El Dr. Rincón afirma que este nivel aun no es suficiente para que el Poder Judicial pueda sentir que sus necesidades son atendidas. Debe dejarse constancia de que en la sesión solemne de Apertura del Año Judicial 2003, el Dr. Rincón reconoció que, no obstante el aumento de las necesidades del Poder Judicial durante el año 2002, este tuvo que trabajar con la misma cantidad de recursos financieros del año 2001.

¹⁰¹ Doménico Chiappe, en un artículo titulado: *Quince y último, A veces la arepa no es suficiente para callar la boca*, explica esta expresión de manera muy clara: “la arepa ... provoca dos tipos de actuación: 1) funge como un bozal. El hombre se calla y su mutismo puede convertirlo en una sombra dentro del escenario que pierde importancia...2) la arepa tiene el mismo papel que la zanahoria, que se amarra a una larga vara y se coloca delante del burro. Entonces, el hombre habla con la vehemencia que sólo dan los aplausos, aunque sean las palmadas íntimas de su patrón, el mismo que sostiene la zanahoria, tan cerca y tan lejos a la vez”, <http://www.talcualdigital.com/ediciones/2001/06/06/f-p13s2.htm>. La **arepa** es parte de la gastronomía de algunos países de América, especialmente **Venezuela** y **Colombia**. En estas regiones, y especialmente en Venezuela, se utiliza tanto como el **pan**, o las **tortillas** mexicanas, para acompañar otros platos. También se pueden comer rellenas, comúnmente como parte del desayuno o la cena. La arepa es una masa de maíz en forma de circunferencia aplanada con unos diez a veinte centímetros de diámetro. <http://es.wikipedia.org/wiki/Arepa>.

¹⁰² Sin duda es cierto que particularmente el paro general de finales de 2002 que se extendió hasta principios de 2003 creó un descalabro económico importante en el país y redujo de manera significativa los ingresos

estar esto relacionado con situaciones políticamente controvertidas, incluso planteadas de alguna forma antes sus órganos judiciales.

En consecuencia, es evidente que la autonomía financiera no existió, de hecho, nunca el Poder Judicial estuvo tan sometido a la voluntad del Ejecutivo como a partir de la nueva Constitución, ya que tenía que negociar su asignación mensual para garantizar su mínimo funcionamiento.

Está claro que esto atenta contra la existencia de la institución misma y por supuesto, reduce de manera importante o incluso puede anular su independencia al tener que entrar en negociaciones con el Ejecutivo para poder recibir sus recursos sin estar claro a qué precio.

La autonomía funcional y administrativa es la facultad del Poder Judicial para crear, modificar o extinguir sus órganos y dependencias administrativas, así como para establecer sus competencias y delinear la disciplina relativa al personal, bienes y servicios. Es decir, se manifiesta fundamentalmente en dos ámbitos: funcionarial y organizacional. Se puede adelantar que en estos campos el Poder Judicial goza de gran autonomía a partir de la nueva Constitución.

Aunque el ámbito funcionarial del Poder Judicial se analizará con gran detalle en el capítulo siguiente, se van a hacer algunas precisiones para comprender en términos generales el grado de autonomía del Poder Judicial en este campo.

Según la nueva Constitución, es el propio Poder Judicial, en la cabeza del Tribunal Supremo de Justicia, el que selecciona y nombra a su personal, incluidos los jueces. El problema que se presenta en la práctica es que éstos están capturados por el Tribunal Supremo de Justicia que de forma discrecional y sin mayor procedimiento los nombra, remueve o promueve. La mayoría de los jueces, en efecto, son temporales o provisionales. La Ley de Carrera Judicial prácticamente está derogada y las normas sobre la materia son de carácter reglamentario o no existen y es el máximo tribunal quien de todas formas tiene la competencia para dictarlas. Los funcionarios tampoco tienen un estatuto que los regule.

Esta situación ha sido denunciada por organismos internacionales como Human Rights Watch que en un informe presentado en junio de 2004 al Gobierno venezolano titulado de manera muy ilustrativa: *“manipulando el estado de derecho: independencia del poder judicial amenazada en Venezuela”*, indica: *“el Tribunal Supremo ... tiene el control administrativo del sistema judicial”* (pp. 1).

La anterior, evidentemente, puede ser una forma importante de atentar contra la independencia del juez e incluso contra su imparcialidad, porque si su permanencia no está garantizada será presionable y tomará las decisiones que necesita adoptar para mantenerse en su cargo.

En el ámbito organizacional el Poder Judicial goza de una amplia potestad organizativa o auto organizativa. A este respecto cabe destacar que el Tribunal Supremo de Justicia

esperados por la producción petrolera. Sin embargo, los desordenes presupuestarios del Ejecutivo tenían también otras causas, como bien explica el artículo de prensa citado en la nota 56.

en el ejercicio de sus facultades organizativas ha aumentado en un porcentaje muy importante el número de jueces por cada 100.000 habitantes, que pasaron de 1165 en 1997 a 1732 en 2003 (de 5.2 a 6.7 por 100.000 habitantes)¹⁰³. Esto en principio es positivo, porque se considera que el número de jueces es un indicador importante para medir los medios con que cuenta la administración de justicia en un país¹⁰⁴.

En efecto, en la medida en que hay más jueces, hay más decisiones, por lo que también se puede afirmar de forma apriorística que puede ser una medida relevante que se adoptó después de la nueva Constitución para aumentar la eficiencia de la gestión judicial. No obstante, para determinar si esto es así realmente, se debe analizar si este aumento se hizo de acuerdo a las necesidades reales de cada Estado o no, es decir, según el número de causas, población y superficie, ya que sólo así es que sería justificado ese aumento y se podría considerar como un medio utilizado después de la nueva Constitución para aumentar la eficiencia¹⁰⁵.

Otra manifestación de la autonomía funcional del Poder Judicial es la competencia de dictar reglamentos para regular su funcionamiento y organización, que corresponde principalmente al Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, tal como lo establece el artículo 267 de la Constitución¹⁰⁶, el cual en virtud de esta competencia, ha dictado la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, mediante la cual ha regulado su funcionamiento y su organización y particularmente, los de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, a cuyo contenido nos referimos en el primer capítulo.

También ha dictado distintas resoluciones sobre organización de tribunales y procesos judiciales que han traído un gran avance en el funcionamiento de los tribunales. De la misma manera lo han hecho las emanadas de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y de los Presidentes de los Circuitos Judiciales Penales, con medidas como¹⁰⁷:

- la automatización de la distribución de las causas, de manera que la asignación al juez de un caso sea objetiva y casuística,
- *los registros judiciales automatizados*, que no son más que las actuaciones que se verifican a lo largo del proceso desde su inicio hasta su finalización, las cuales según las nuevas normas deben registrarse en un sistema informático para la gestión judicial, el *Juris 2000*,
- el valor jurídico que se le ha dado a la información inteligible contenida en formato electrónico, independientemente de su soporte material, al establecer, que « *la fecha y hora en la que se registre en ese sistema cualquier escrito*,

¹⁰³ Fuentes: Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Dirección de Planificación y Desarrollo y Dirección General de Recursos Humanos.

¹⁰⁴ Pastor, Santos y Manspons, Liliana, *Cifrar y Descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas. Vol. II*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004, pp. 12 y 13.

¹⁰⁵ No se cuenta con cifras suficientes ni totalmente confiables para llegar a conclusiones determinantes sobre este aspecto. Pero, de manera apriorística se puede afirmar que dicho aumento no parece fundamentarse en las variables mencionadas, ya que si se utiliza el método estadístico de la regresión con las cifras que tenía para el año 2003 la Dirección Ejecutiva de la Magistratura en estos asuntos, la única variable que parece haber influido en el aumento de los jueces es la superficie y en un porcentaje relativamente bajo.

¹⁰⁶ Louza, Laura, *La potestad reglamentaria del Poder Judicial*, Publicado en Ensayos de Derecho Administrativo, Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Colección de libros homenaje Nro 13, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 10 y ss.

¹⁰⁷ IDEM.

libelo de demanda, solicitud, diligencia u otro tipo de documento se entenderá a la que corresponde a su ingreso en el Tribunal correspondiente ».

Estas innovaciones se han puesto en marcha principalmente en el campo penal y laboral, y sin duda, constituyen un gran avance para la administración de justicia, ya que acaban con el «*formalismo escriturario*», en virtud del cual lo que no constaba en el expediente en papel o en un libro, llamado libro diario, en que se anotaba a mano cada día las actuaciones del tribunal, no existía a los efectos prácticos¹⁰⁸.

Estas medidas son importantes porque como indica Di Federico, «*la modernización organizacional y tecnológica de los tribunales puede ser importante para promover un equilibrio funcional entre los valores de la independencia, la rendición de cuentas y la eficiencia al hacer que el funcionamiento interno del sistema de tribunales se vuelva totalmente transparente y que la evaluación del desempeño se vuelva menos discrecional*»¹⁰⁹.

Adicionalmente, han promovido la celeridad de los procesos y disminuido sus costos, según lo demostró una evaluación preliminar que se hizo en el año 2003 en los tribunales ubicados en los Palacios de Justicia de Barquisimeto, Barcelona y Ciudad Bolívar y en las Sedes Alternas de Acarigua, San Felipe, Barinas, Trujillo y Mérida, que representaban para ese momento el 52% de tribunales con JURIS 2000 y el 13% del total de tribunales del país.

En esta evaluación, los efectos del Juris 2000 se consideraron especialmente en cuanto a la reducción de la duración de los casos que representó en un promedio un 57% de lo usual, es decir, una disminución de la duración del proceso de 145 días. Más específicamente, se detectó una reducción de los lapsos de duración de los juicios civiles en hasta un 68 % (1ª Instancia), de los juicios laborales en hasta un 61% y de los penales en hasta un 37%¹¹⁰.

Asimismo, se realizó un estudio sobre los costos y beneficios del Juris 2000 que demostró un incremento de casos terminados en un 534,12% y un aumento de casos procesados y resueltos en 4,34 veces, lo que da un ahorro neto que se estima en Bs. 70000 por caso finalizado¹¹¹.

En virtud de lo anterior apriorísticamente se puede afirmar que la autonomía organizativa ha permitido importantes avances en el Poder Judicial, particularmente dirigidos hacia la eficiencia de la gestión judicial.

¹⁰⁸ Pérez Perdomo, OBCIT, pp. 7 y 8.

¹⁰⁹ Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 108.

¹¹⁰ Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo D*".

¹¹¹ Estudio económico del Juris 2000, realizado por Eduardo Pimentel, elaborado para el Banco Mundial a mediados de 2004. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo D*".

Ahora bien, a pesar de estos resultados y que existe consenso sobre la mejora en la gestión judicial que ha implicado la implantación del Juris 2000¹¹², hay una percepción generalizada que los tribunales funcionan mal. Esto se debe a que por una parte no todos los tribunales están automatizados, y por la otra a que incluso los que lo están, no cuentan con los medios humanos ni materiales para funcionar de manera adecuada. Así, aunque cuenten con computadoras y un sistema de gestión moderno, muchas veces hay apagones o no hay papel. También ocurre que el personal que, por demás tiene mucha inestabilidad, no está suficientemente capacitado ni motivado para realizar de manera eficiente las labores que desempeña¹¹³.

3. La aparente independencia de los magistrados y jueces

Existen distintos indicadores para medir la independencia del Poder Judicial, algunos dirigidos a medir la independencia del Poder Judicial como órgano, otros a medir la independencia de sus miembros, los jueces.

Evidentemente, no es una tarea fácil porque no es un asunto cuantitativo sino cualitativo¹¹⁴. La metodología generalmente utilizada es la de medir la independencia del Poder Judicial a través de la independencia de los jueces, por ser un factor determinante de la independencia del Poder Judicial¹¹⁵, lo que es lógico en la medida que el órgano se constituye por sus miembros, por lo que la falta de independencia de sus miembros puede traer como consecuencia la del órgano.

Hasta ahora hemos hecho referencia fundamentalmente a aspectos que pueden dar una idea sobre su independencia como órgano (como su presupuesto y su autonomía), a lo que se llama la independencia institucional y precisamente se define como “*la que garantiza su funcionamiento sin fricciones con el Poder Ejecutivo*”¹¹⁶. En contrapartida, en este capítulo se hace alusión a aquellos aspectos relacionados con la independencia de sus miembros, como su forma de designación, selección, promoción y la garantía de estabilidad, o lo que se denomina la independencia funcional y de los jueces, que es la que “*garantiza los derechos personales derivados de su condición de funcionarios... y la libertad de criterios a la hora de actuar y decidir*”¹¹⁷.

De esta forma, como señala Rogelio Pérez Perdomo, la premisa general es que carecen de independencia los jueces designados por su vinculación política o personal con quienes los designan (designaciones a dedo), o que sólo pueden permanecer o ascender en sus cargos en virtud de sus relaciones personales¹¹⁸.

A nivel internacional, tratados de derechos humanos ratificados por Venezuela como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos tienen la misma orientación cuando establecen una serie de principios básicos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (y ratificados por

¹¹²Asociación Civil Consorcio Justicia, Convenio: *Justice and Democracy Observatory in Venezuela* (#03-269), Caracas, 01 de Abril 2004 – 31 de Diciembre 2004, pp. 11.

¹¹³IDEM.

¹¹⁴ ABA/CEELI, *A methodology for measuring judicial independence*, Readings on performance Indicators for the Judiciary, 2004, pp. 48, <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm>.

¹¹⁵ IDEM y Pastor, Santos, y Maspons, Liliana; OBCIT, pp. 14 y 15.

¹¹⁶ Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 119.

¹¹⁷ IDEM.

¹¹⁸ Perez Perdomo, OBCIT; pp. 33.

Venezuela), para garantizar la independencia de estos funcionarios en el sentido siguiente¹¹⁹:

- Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos.
- La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.
- Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto la de los nombrados mediante decisión administrativa como la de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.
- Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente.
- Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.
- Todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, la suspensión o la separación del cargo se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

Es en consonancia con los principios antes transcritos, con los artículos 8 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y con los mencionados “*Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*”, que resulta innovadora la Constitución de Venezuela de 1999 cuando incorpora nuevos mecanismos de selección para ser magistrado y juez, y además nuevos requisitos y condiciones, para ser magistrado.

Así, de acuerdo a la Constitución, los Magistrados deben ser elegidos por un período único de doce (12) años. El procedimiento para su selección está establecido en el artículo 264 de la Constitución, e involucra a la sociedad civil. En efecto, los candidatos al cargo de Magistrado deben ser postulados ante un Comité de Postulaciones¹²⁰, que está integrado por la sociedad civil y que oída la opinión de la comunidad, hace una preselección para su presentación al Poder Ciudadano¹²¹, el cual efectúa una nueva elección y la lista, producto de ésta, es presentada a la Asamblea Nacional, quien hace la designación definitiva.

Se establecen los requisitos para optar al cargo de magistrado, que según el artículo 263 de la Constitución, son los siguientes: ser venezolano por nacimiento, y no poseer otra nacionalidad, ser un jurista de reconocida competencia, ser una persona de notoria

¹¹⁹ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, confirmados por las resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Artículos: 10, 11,12, 17, 18 y 19.

¹²⁰ A tal respecto, el artículo 270 de la Constitución establece: “*El Comité de Postulaciones Judiciales es un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria. El Comité de Postulaciones está integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley*”.

¹²¹ El artículo 273 de la Constitución establece: “*El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la Republica*”.

honorabilidad, mayor de treinta (30) años y no haber sido condenado por sentencia definitivamente firme a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones públicas o con ocasión de ésta.

Adicionalmente, es necesario haber sido juez superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince (15) años en el ejercicio de la carrera judicial y de reconocido prestigio; haber ejercido la profesión de abogado por un mínimo de quince (15) años y tener Postgrado, o haber prestado sus servicios en la docencia o en instituciones públicas o privadas, en materia jurídica, por más de quince (15) años.¹²² Estos requisitos son alternativos y establecen un mínimo requerido para llegar a ese cargo de manera que si alguno de los postulados al cargo de Magistrado cumpliera con esas condiciones de forma conjuntiva o en mayor medida debería ser preferido.

Sin embargo, las leyes que han desarrollado las disposiciones constitucionales mencionadas han establecido un procedimiento distinto y en la práctica pareciera que no siempre se han cumplido los requisitos para optar al cargo de magistrado establecidos en la Constitución.

La primera ley que se dictó fue la *“Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para su Primer Período Constitucional”*, que se aplicó sólo para la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional.

Esa ley estableció que la Asamblea Nacional nombraría a los magistrados por mayoría absoluta, con base en una lista del Comité de Evaluación de Postulaciones, creado dentro de la misma asamblea por quince diputados, y no constituido por la sociedad civil, como indica la Constitución.

Existe además un señalamiento que hace la International Bar Association según el cual no se cumplieron los requisitos constitucionales relacionados con la formación exigida para ser magistrado, y esto según indicaron a la misión diversos entrevistados, ya que *“ni se ha cumplido con los títulos de “postgrado” universitario, o los períodos de ejercicio de la profesión o la docencia, o en su caso, el plazo de ejercicio de la judicatura en la materia propia de la Sala del Tribunal Supremo a la cual se accedió”*, exigidos por la norma constitucional para optar al cargo. (ver pagina 20 del informe ya antes citado)

Para entender esto mejor, es importante aclarar que para el momento del nombramiento de los actuales magistrados del Tribunal, éste ya había comenzado a existir pero con magistrados provisorios, los cuales, en una denegación de amparo con el objetivo de suspender los efectos de la ley antes mencionada, indicaron que, para su ratificación como magistrados del Tribunal, no se requería el cumplimiento de los requisitos constitucionales (artículo 263) por cuanto ellos iban a ser “ratificados” y no nombrados por primera vez. Llama la atención que la decisión fue tomada por aquellos magistrados provisorios directamente beneficiados por esta interpretación judicial.

¹²² Artículo 263 de la Constitución.

La segunda ley aprobada para la designación de los magistrados fue la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia mediante la cual se amplió el número de magistrados de veinte a treinta y dos; la Asamblea Nacional designó por mayoría simple a los nuevos magistrados y no por una mayoría calificada de dos tercios como indica la Constitución, y finalmente, se facilitó el camino para anular las designaciones de los magistrados actualmente en ejercicio con causales que dan gran discrecionalidad al ente competente para realizar la remoción, que es la Asamblea Nacional.

Esta ley ha sido vista por organismos internacionales como Human Rights Watch como un verdadero atentado a la democracia, ya que en distintos países presidentes elegidos democráticamente usaron este mecanismo para debilitar la separación de poderes y el estado de derecho y degradar sus propias democracias. Es el caso de Argentina con Menem y de Perú con Fujimori. Así, en el año 2004 con ocasión de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Tribunal, Human Rights Watch presentó un informe en el que indicó: *“Con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ), la coalición gobernante podrá usar su escasa mayoría en la Asamblea para obtener una mayoría abrumadora de magistraturas en el Tribunal Supremo. ... esta Ley le permitirá al gobierno y a su coalición en la Asamblea Nacional copar y purgar el Tribunal Supremo. La toma política del Tribunal Supremo agravará aún más la falta de independencia judicial que ya han causado algunas medidas adoptadas por el propio Tribunal”*¹²³.

Además de las leyes antes mencionadas que revelan sin duda una situación irregular y son inconstitucionales, se presentaron situaciones de hecho que fueron denunciadas también por la International Bar Association, en su informe ya citado, en que hace alusión a los siguientes casos:

- *“El Caso del Magistrado Franklin Arrieché. El caso de este magistrado del Tribunal Supremo coloca en evidencia la ruptura de la independencia judicial. Este magistrado actuó como ponente de la decisión del 14 de agosto del 2002, contraria a los intereses del Poder Ejecutivo y directamente del Presidente de la República, que denegó el antejuicio de mérito contra los Generales y Almirantes involucrados en los hechos del 11 de Abril del 2002 junto a otros diez magistrados. Según versiones de diversos entrevistados, una vez tomada la decisión, el Presidente dio orden a la Asamblea Nacional de investigar y sancionar a los magistrados envueltos en la decisión. Así, la Asamblea Nacional revisó las credenciales del Magistrado Arrieché y concluyó que éste había suministrado información falsa sobre el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para ser magistrado (Art. 263), motivo por el cual procedió a anular el nombramiento. Este magistrado acudió, a través del recurso de Amparo, ante sus colegas de la Sala Plena del Tribunal Supremo en procura de respaldo a lo que consideraba una actuación ilegítima de la Asamblea Nacional. Esta Sala le dio trámite y dictó una medida cautelar de restitución en el cargo, pero no ha resuelto el fondo del asunto. Paralela a la situación del magistrado Arrieché, la misión recibió información sobre los “cacerolazos” o ataques de la población civil a los magistrados que han votado a favor de los intereses del gobierno en ciertas decisiones. Estas protestas se producen generando ruido con cacerolas y con diferentes utensilios de cocina.*

¹²³ Human Rights Watch, *Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, junio de 2004, Vol. 16. No. 3 (B).

- *La Investigación de las Cuentas Bancarias de Diferentes Magistrados del Tribunal por la Decisión del 14 de Agosto del 2002. Tal fue el impacto que causó la sentencia con ponencia del Magistrado Arrieche , que un grupo de Magistrados, que apoyaron la decisión mayoritaria del Tribunal, ha sido objeto de presiones al investigárseles sus cuentas bancarias. Esto ha sido objeto de denuncia pública, pero la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia decidió que no cabía una manifestación pública por parte de ellos en defensa de la independencia judicial. El Presidente del Tribunal, Dr. Rincón, expresó a la misión que la Sala Plena había entendido, mayoritariamente, que esa actuación contra los Magistrados no era una “represalia” en sentido estricto, sino que formaba parte de un deber de transparencia de cualquier funcionario público de tener a disposición de la sociedad todos sus haberes y acreditar de dónde provienen sus bienes y recursos en general. Sin embargo, otros magistrados consideran que se trata de una actuación persecutoria, originada en la decisión que estos Magistrados tomaron. Finalmente, el señor Presidente de la República calificó por televisión al fallo como “una plasta” y llamó a la desobediencia judicial de manera pública.*

- *Presiones Dentro de la Administración de Justicia. A propósito del ambiente en el Tribunal Supremo de Justicia, la misión pudo percibir que la presión no solo proviene del gobierno y/o de la oposición sino que también se evidencia a nivel interno dentro de los mismos Magistrados. Para ilustrar este punto puede citarse el asunto jurisdiccional más sensible que se ha decidido en los últimos días y es el que se encontraba en la Sala Electoral del Tribunal relativo al “Referendo Consultivo”⁷⁰. En este caso los magistrados de la Sala electoral optaron por “recusarse” entre sí con el fin de evitar que unos y otros intervinieran en la decisión.*

- *El Uso Abusivo de la Función Jurisdiccional del Tribunal Superior. Un ejemplo de un uso y abuso de la jurisdicción en los asuntos radicados en las Salas del Tribunal Supremo es el de un Amparo presentado ante la Sala Constitucional por el Presidente de Petróleos de Venezuela el 17 de Diciembre del 2002 contra una asociación denominada “Gente del Petróleo”, cuyo fondo no ha sido decidido⁷¹ y donde ya existen más de 60.000 coadyuvantes activos y pasivos. La misión considera que esto supera cualquier parámetro acerca de la sumariidad y sencillez en la tramitación de este tipo de recursos.*

En relación con los jueces, aunque sea difícil imaginarlo, la situación es peor que la del Tribunal Supremo de Justicia, entre otras razones, porque los jueces son designados por el máximo tribunal que como ya se ha visto no tiene independencia alguna. Esto se agrava si se considera que la Comisión Judicial, que es la que controla la selección de los jueces y la remoción de los jueces de manera directa o indirecta a través del control de los órganos administrativos que se ocupan de ello, según se verá más adelante, está politizada. Así lo indicó en su informe de mayo de 2004 antes mencionado Human Rights Watch: “se dice que el bando del gobierno controla la mayoría de los miembros de la Comisión Judicial” (pp. 12).

A este respecto es muy ilustrativa la forma de describir la precaria situación de los jueces venezolanos a partir de la nueva Constitución que utiliza Human Rights Watch en el informe antes citado cuando los llama “jueces desechables”.

Todo esto llama la atención, sobre todo, porque la nueva Constitución contiene disposiciones innovadoras y proclives a la independencia judicial que incluso no existían en la Constitución de 1961.

En efecto, la nueva Constitución, para garantizar la autonomía de los jueces, se refiere a la carrera judicial, la estabilidad en los cargos y al sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial (artículo 255). La innovación respecto de la situación anterior es que la obligación de realizar los concursos para el ingreso queda claramente establecida y tiene rango constitucional. La parte más novedosa es que *“la ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas”* (artículo 255). Además, la Constitución exige que estos procedimientos ofrezcan garantías procesales a los jueces (lo que incluye el derecho a ser oídos).

Sin embargo, como ya se indicó, los instrumentos que han regulado esta materia han sido de carácter transitorio y contienen importantes lagunas, aunque de manera general establecen procedimientos que dan suficientes garantías a los jueces y son: el Decreto de Reorganización del Poder Público, el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, el Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección del Sistema Judicial de la Asamblea Nacional Constituyente (publicado en Gaceta Oficial N 36.825 de fecha 9 de noviembre de 1999), las Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia al Poder Judicial dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración (publicada en Gaceta Oficial N 36.910 de fecha 14 de marzo de 2000).

El reparto de competencias en esta materia a partir de la nueva Constitución ha sido el siguiente:

- La Comisión de Evaluación y Concursos es la unidad organizativa encargada de la organización y evaluación de los concursos de oposición, primero adscrita directamente al Tribunal Supremo de Justicia y ahora, con la nueva ley, a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.
- La Inspectoría General de Tribunales es el órgano de inspección y vigilancia de los tribunales, así como el órgano auxiliar de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración en la investigación e instrucción de las denuncias contra los jueces.
- La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración se encarga del régimen disciplinario de los jueces, y es un organismo de carácter temporal, que existirá hasta que la ley cree los tribunales disciplinarios. Las decisiones en materia disciplinaria de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración están sometidas al control jurisdiccional de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.
- La Comisión Judicial del Tribunal Supremo, integrada por seis miembros, incluyendo a su presidente, está encargada de designar y remover a los jueces no titulares.

Debe decirse que antes de la nueva Constitución, los observadores internacionales de derechos humanos habían criticado reiteradamente la utilización de jueces provisionales en Venezuela. Las cifras de 1997 reflejan que sólo el 40 por ciento de los jueces tenían

permanencia en sus cargos aunque había mucha estabilidad en el cargo de juez, que llegaba a más de 21 años en el caso de los superiores y más de 16 en el caso de los de primera instancia¹²⁴.

Sin embargo, el número de jueces provisionales aumentó considerablemente después de que la emergencia judicial declarada en 1999 produjo un gran número de destituciones. Y desde entonces ha aumentado, ya que el sistema judicial ha creado nuevos tribunales, según se indicó en el capítulo anterior, y no ha llevado adelante los concursos de oposición necesarios para el ingreso a la judicatura por lo que muchos jueces han sido seleccionados “a dedo”.

Así, actualmente, la gran mayoría de los jueces del país son provisionales o temporales. El problema de esto es que tanto los jueces titulares como los provisorios sólo pueden ser destituidos si incurren en determinadas faltas y siguiendo un procedimiento, pero un juez provisorio está sujeto a la obligación de presentarse a concurso de oposición si su cargo es ofrecido a concurso. Los jueces temporales se designan para cubrir vacantes temporales, tales como las que se producen cuando a un juez titular se le concede licencia por maternidad o enfermedad, y la Comisión Judicial sostiene que puede suspender sumariamente a jueces temporales, sin causa y sin las garantías procesales a las que tienen derecho los jueces permanentes¹²⁵.

Toda esta situación tiene su origen en el período de la Asamblea Constituyente, ya que ésta mediante el Decreto de Reorganización del Poder Judicial (18-08-99) suspendió la estabilidad de todos los jueces y ordenó la depuración de la judicatura.

Sucesivamente con esta finalidad y de conformidad con lo establecido en la nueva Constitución, el Poder Judicial puso en marcha un programa de concursos públicos para jueces en noviembre de 2000. Fue el programa más ambicioso de este tipo que había visto Venezuela y que generó más de 200 jueces titulares durante los dos años siguientes. Sin embargo, sólo se ocupó de una fracción de las judicaturas provisionales y, para poder marcar realmente una diferencia, el programa tendría que haber sido expandido y acelerado. Pero, sólo se llamaron concursos de oposición para proveer 486 plazas.

El resultado real de todo este movimiento ha sido que la judicatura venezolana prácticamente se renovó en los últimos tres años. Para finales de 2003, sólo el 20 por ciento de los 1.732 jueces del país gozaban actualmente de permanencia en sus cargos y disfrutaban de los derechos establecidos en la Constitución. El 80 por ciento restante estaba conformado por jueces provisionales (52%), jueces temporales (26%) y por quienes ocupaban otros cargos sin ninguna estabilidad (2%.)

Aunque el panorama empeoró aún más para los jueces cuando en marzo de 2003 se suspendió el programa de concursos públicos. Las explicaciones sobre las razones que provocaron la suspensión son contradictorias. En el informe de junio de 2004, Human Rights Watch indica que el Presidente del Tribunal Supremo, Iván Rincón Urdaneta, dijo que “*el sistema de evaluación no había funcionado debido a una serie de factores, entre ellos los intentos de poderosos bufetes de abogados de controlar algunos de los*

¹²⁴ Pérez Perdomo, OBCIT, pp. 34.

¹²⁵ Human Rights Watch, pp. 20.

comités de evaluación y de la decisión de numerosos evaluadores de abandonar el programa”¹²⁶.

Por su parte, La Red de Veedores, una organización no gubernamental que verificó este programa, informó que hay *“casos de posible connivencia entre participantes y jurados, y varias irregularidades administrativas, pero nada que pudiera justificar la suspensión del programa*”¹²⁷.

Según apunta en su informe el organismo internacional señalado, los críticos del gobierno han sugerido que la verdadera razón para suspender el programa fue el deseo de los miembros de la Comisión Judicial de continuar designando y removiendo a jueces a su propia discreción. La opinión de ese organismo es que *“sea cual sea el motivo real, el resultado ha sido precisamente que la Comisión Judicial continúa ejerciendo una autoridad prácticamente sin control para designar y remover a los jueces*”¹²⁸.

El peligro de negar la estabilidad en el cargo a los jueces ha quedado de manifiesto con el despido de numerosos jueces sin procedimiento alguno. Los casos fueron denunciados por Human Rights en junio de 2004 en el informe ya mencionado:

- *Destitución sumaria de jueces provisionales. Tres jueces fueron sumariamente despedidos después de poner en libertad a personas detenidas, entre ellos diputados de la oposición, durante las protestas contra el gobierno del 27 de febrero de 2004. La justificación de la Comisión Judicial es que se trataba de jueces temporales por lo que no tenían derecho a procedimiento alguno, sin embargo esto no es cierto.*

- *El Caso del Capitán Daniel Alfaro. Otro caso que fue constantemente citado por diversos entrevistados como de indebida actuación en contra de los jueces, es el del Capitán Daniel Alfaro del tanquero Pilín León de PDVSA que, al sumarse al paro nacional, fue bajado del barco por autoridades militares (junto a su tripulación) y detenido. La jueza que conocía del caso por violación a los derechos constitucionales del capitán en cuestión, recibió orden administrativa de tomar vacaciones. Inclusive, se nos dijo que la Jueza aun no tenía derecho a vacaciones pero que se le forzó a tomarlas 72 .*

- *El Caso del General Carlos Alfonso Martínez. Este General fue detenido por insubordinación por la Dirección de Servicios de Inteligencia y de Prevención (DISIP), al intentar alentar a sus compañeros de armas a rebelarse contra las autoridades. Aunque el juez natural de un General en antejuicio de mérito de acuerdo a la Constitución de 1999 es el Tribunal Supremo de Justicia, un juez de primera instancia en lo penal del circuito de Caracas acogió un recurso de Hábeas Corpus y ordenó su libertad. El militar aun está detenido y no ha sido posible ejecutar la decisión del Juez. El Tribunal Supremo se encuentra en conocimiento de este asunto. Sin embargo, la situación ya lleva mucho tiempo bajo su conocimiento y ni siquiera en el Tribunal Supremo se sabe cómo se encausará el asunto. El Presidente del Tribunal señaló que habría que analizar si el Juez tenía competencia para dictar la orden de libertad, o si se trata, por el contrario, de un juez “problemático”. Desde fuera del sistema, a la misión*

¹²⁶ IDEM.

¹²⁷ IDEM.

¹²⁸ IDEM.

se le señaló lo grave del caso toda vez que la orden del juez es ejecutoria y se trata de la libertad de una persona que se encuentra detenida desde el 30 de Diciembre del 2002”.

- La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, el segundo máximo tribunal del país, fue cerrada y sus magistrados destituidos. Esto ocurrió en octubre de 2003. Debe decirse que esta Corte había decidido ese año y en el anterior varios casos contra el gobierno y uno de los casos más notorios fue el de los médicos cubanos en el que la Corte decidió que no podían ejercer la medicina en Venezuela sin una certificación del colegio venezolano de médicos, lo que provocó que el Presidente de la República se refiriera a los juristas como “magistrados que no deben ser magistrados”. Un mes después, en una medida muy inusual, agentes de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención arrestaron al chofer de uno de los magistrados cuando entregaba un documento judicial a alguien fuera de la sede. Éste pasó treinta y cinco días en la cárcel y luego fue puesto en libertad. A pesar de ello, un fiscal acompañado de agentes de la policía hizo un allanamiento en la Corte. Sucesivamente, el Inspector General de Tribunales recomendó al Tribunal Supremo de Justicia la destitución de los cinco magistrados por un asunto distinto. Tras revisar los cargos y la defensa de los magistrados, el máximo tribunal destituyó a cuatro de los magistrados. Éstos recurrieron contra las decisiones y para junio de 2004 no habían recibido respuesta, según palabras del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, por no ser casos prioritarios.

4. El comportamiento del Poder Judicial en asuntos puntuales y de cara a la opinión pública: índices reveladores del grado de Independencia Judicial

El balance que se ha hecho hasta este punto en las presentes notas parece revelar, cuando menos a nivel de análisis, que los propósitos y objetivos de la reforma judicial han sido en buena medida declaraciones de intención, ya que los cambios normativos realizados, así como los operativos, no han tenido mayores resultados. La razón de esto se encuentra en la falta de independencia de la institución, que le ha restado la credibilidad que esperaba alcanzar al tener mayor autonomía, una mejor estructura y ser más eficiente. De esto puede resultar que la independencia judicial es un presupuesto fundamental de la institución.

Ahora bien, es además importante – cuando no crucial – determinar si esta apreciación simplemente analítica se compadece no sólo con la realidad de los hechos reportados hasta ahora, sino además esta coincide con lo que observa o “aprecia” la opinión pública. O si por el contrario, a pesar del análisis hecho, la realidad de las cosas desafía las premisas anotadas.

Desde ya hay que advertir que los medios de comunicación más importantes del país coinciden en sus informaciones revelando en la práctica las consecuencias lógicas y predecibles de un proceso que – lamentablemente – no ha logrado desarrollar efectivamente los postulados constitucionales referidos a la administración de justicia en Venezuela.

En efecto, la prensa nacional ha reportado de manera continua, graves situaciones haciendo alusión a la falta de independencia del Poder Judicial a partir de la nueva Constitución y sobre todo, a las violaciones al Estado de derecho que esto ha

ocasionado. A continuación, se presentarán sólo algunas, las más recientes, las cuales permitirán tener una idea del real impacto del movimiento que se inició a finales de 1999.

A. 21 de junio de 2004

Oficialismo aspira sustituir al 90% de los jueces¹²⁹

“El diputado Luis Velásquez Alvaray (MVR) asegura que dentro de las reformas al sistema judicial venezolano el sector oficial aspira la "depuración" general de los cargos de jueces en todo el país, lo que podría abarcar la sustitución de 90% de los actuales titulares, informó Venpres.

Informó que mañana en la Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional se nombrarán a los diputados que faltan para conformar el Comité de Postulaciones Judiciales, que conjuntamente con los seis miembros de la sociedad civil tendrán como tarea designar a doce nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

En la misma sesión el Parlamento deberá decidir si acepta la renuncia de Alvaray a la presidencia del mencionado Comité, en cuyo caso deberán nombrar a tres diputados para conformar sus cinco representantes. "Se nombrará a tres nuevos asambleístas para cubrir mi vacante y las dos que faltan, que si la oposición quisiera presentar sus nombres todavía están en el tiempo de hacerlo", explicó.

Advirtió que si la oposición no presenta sus representantes, "nosotros vamos a escoger los parlamentarios y vamos a comenzar a trabajar porque tenemos 90 días, según el mandato de la ley, para cumplir con nuestra obligación de designar a los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia".

B. 5 de febrero de 2005

Decisión del TSJ afecta autonomía de los jueces¹³⁰

EL UNIVERSAL

“La decisión del presidente del TSJ de suspender a tres jueces por anular la prohibición de salida del país a los 27 imputados firmantes del decreto Carmona "afecta la autonomía judicial y crea inseguridad jurídica", según el abogado Juan Carlos Gutiérrez, defensor de Leopoldo López Gil, uno de los señalados en el caso.

"Este tipo de pronunciamiento afecta la autonomía judicial y es algo lesivo para la seguridad jurídica del país. Esta decisión tendrá un efecto en todas las personas que puedan ser sometidas a un proceso judicial", señaló Gutiérrez.

El abogado insistió en que es importante que se respete la autonomía de los jueces: "Si no se respeta la autonomía de los jueces no se ofrece ningún tipo de seguridad al ciudadano y entramos a un nivel muchísimo más peligroso".

¹²⁹ <http://buscador.eluniversal.com/articulos/results.jsp?pager.offset=120>

¹³⁰ http://buscador.eluniversal.com/2005/02/05/pol_art_05105E.shtml

A juicio de Gutiérrez, la medida cautelar es "desproporcionada e innecesaria" porque bien se pudo realizar la investigación sin proceder a la destitución. "No tiene sentido suspender a un juez, se puede realizar la investigación mientras el juez ejerza el cargo", indicó Gutiérrez, quien asegura que se afecta el principio de presunción de la inocencia.

La suspensión de sueldo a los jueces es otro de los aspectos cuestionados por el abogado: "Es muy grave que la medida sea sin goce de sueldo en un proceso administrativo que tiene un tiempo de duración. Se está afectando el derecho humano a la supervivencia de los magistrados que son sostén de hogar". El abogado también calificó de contradictorio el hecho de que se suspendiera tanto a la juez que dictó la medida de prohibir la salida del país a los firmantes como a los que anularon la decisión".

C. 26 de febrero de 2005

Pro-competencia multa a RCTV y Venevisión¹³¹

"Por prácticas contrarias a la legislación antimonopolio, la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia sancionó con multas por montos superiores a los 20 millardos de bolívares a Venevisión y RCTV.

Adicionalmente, Pro-Competencia les ordenó a estas empresas que disuelvan de inmediato la empresa que tienen en sociedad, Servicio de Cobranza de Televisión (Sercotel).

La medida fue solicitada por Televen, planta que se ha declarado afectada por las estrategias conjuntas de las otras dos.

La sentencia, leída por el superintendente Milton Ladera, dice que Sercotel "fijaba el precio del servicio publicitario y realizaba la cobranza para ambas firmas, dejando en posición de desventaja al resto de sus competidores". Venevisión, en un comunicado, opinó que "en la decisión se nota el predominio de un componente político, más que jurídico". Indica esta planta que el proceso estuvo viciado en todas sus etapas y lamenta que se pretenda obligar a las empresas a revelar información confidencial. Asegura que la sentencia perjudicará a los televidentes y anunciantes.

RCTV, en tanto, expresó que la multa es parte de una campaña de presión para cambiar su línea crítica al Gobierno e inducir a la autocensura. En el comunicado de esta empresa se señala que "continuará cumpliendo su compromiso social en defensa de la democracia".

Ambas compañías anunciaron que litigarán contra esta decisión en las instancias administrativas y judiciales correspondientes".

D. 22 de abril de 2005

TSJ ya evaluó a jueces de 5 estados¹³²

¹³¹ http://buscador.eluniversal.com/2005/02/26/eco_art_26158C.shtml

”Los 25 magistrados a los que el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) encomendó la tarea de evaluar los expedientes de cada uno de los 1.700 jueces provisorios que laboran en el Poder Judicial deberán entregarle los resultados de su evaluación al presidente del Máximo Juzgado del país, magistrado Omar Mora Díaz, antes del próximo 5 de mayo, según comunicado de prensa del TSJ.

En el boletín, Mora recuerda que esta evaluación es la primera fase del Plan de Reestructuración y Modernización del Poder Judicial, recientemente aprobado por la Sala Plena, el cual persigue regularizar la situación de los administradores de justicia.

El presidente del TSJ asegura que hasta el momento el proceso se ha realizado en Lara, Aragua, Táchira, Yaracuy y Mérida”.

E. 08 de Julio de 2005

Human Rights Watch condenó decisión de llevar a juicio a directivos de Súmate¹³³

“Human Rights Watch condenó este viernes la decisión del Tribunal 41 de Control, mediante la cual se iniciará un juicio contra cuatro directivos de la organización no gubernamental Súmate. En un comunicado firmado por José Miguel Vivanco, director para las Américas de esa organización, se condena la persecución política que adelanta el gobierno venezolano contra la oposición. “La Corte ha dado al gobierno luz verde para perseguir a sus oponentes. Perseguir a la gente, acusándola de traición, por participar en actividades electorales legítimas es absurdo”. Los directivos de Súmate están acusados de violar el artículo 132 del Código Penal por “conspiración para destruir el sistema republicano de gobierno”, como consecuencia de haber recibido 31.150 dólares del Nacional Endowment for Democracy (NED), organismo dependiente del Congreso norteamericano”.

Departamento de Estado "decepcionado" por fallo judicial contra Súmate¹³⁴

PRENSA-EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN VENEZUELA -

“Tom Casey, portavoz en funciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos, se pronunció este viernes sobre la decisión judicial del tribunal 41 de control contra los integrantes de la organización Súmate. A continuación las declaraciones: Estamos muy decepcionados con el fallo del 7 de julio de un juez venezolano que ha decidido juzgar a los cuatro dirigentes de la organización cívica no gubernamental Súmate, bajo acusaciones de "conspiración" por haber aceptado una donación de 31.000 dólares de la Fundación Nacional en pro de la democracia (NED) para llevar a cabo actividades de educación de votantes. Las acusaciones del gobierno venezolano contra María Corina Machado, Alejandro Plaz, Luis Enrique Palacios y Ricardo Estévez carecen de fundamento. Las actividades apoyadas por la NED tenían como propósito fortalecer la participación ciudadana en los procesos democráticos y constitucionales de ese país.

¹³² http://buscador.eluniversal.com/2005/04/22/pol_apo_22144D.shtml

¹³³ <http://www.globovision.com/news.php?nid=4028>

¹³⁴ <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=140557>

Súmate es una organización cívica, reconocida internacionalmente, que se dedica a promover procesos electorales libres e imparciales y el respeto por los derechos básicos. Estas acciones judiciales son parte obvia de una campaña del gobierno venezolano cuyo propósito es intimidar a los integrantes de la sociedad civil por ejercer sus derechos democráticos. Nos preocupa seriamente la persecución política y las amenazas constantes contra los derechos e instituciones democráticas en Venezuela. Exhortamos al gobierno de Venezuela a que cumpla con sus compromisos de conformidad con la Carta Democrática Interamericana, a fin de garantizar los derechos civiles y políticos de todos sus ciudadanos”.

F. 22 de agosto de 2005

EN 6 MESES SACARON A MÁS DE 200 JUECES¹³⁵

Velázquez Alvaray señala que las irregularidades más recurrentes son retardo procesal y corrupción

“Durante los últimos seis meses, la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia removió de sus cargos a más de 200 jueces, lo cual representa 20% del total, según lo informó el magistrado Luis Velázquez Alvaray.”

El presidente de la Comisión Judicial explicó que todos los magistrados del TSJ se han abocado al proceso de evaluación integral de los tribunales del país, mediante recorridos periódicos por cada una de las circunscripciones: "Hemos realizado investigaciones en 40% de los juzgados y los resultados están a la vista, la mitad de los jueces sometidos a evaluación han sido removidos".

¿Cómo se ha llevado a cabo ese proceso de evaluación integral?

Nosotros estamos haciendo un trabajo tribunal por tribunal, con especial atención en el problema del retardo procesal. Nos corresponde corregirlo, pero es injusto decir que el retardo procesal es de ahora. Una de las maneras ha sido sustituir a todos los jueces que hayan incurrido en retardo procesal.

Además del retardo procesal, ¿qué otras irregularidades han motivado la remoción de jueces?

El elevado número de denuncias ante la Inspectoría General de Tribunales por incumplimiento de obligaciones, hechos de corrupción, narcotráfico. Hemos avanzado a tal punto que los retardos procesales han disminuido significativamente. Estamos aprovechando este período de vacaciones judiciales para hacer los balances necesarios. Nos hemos sentado a revisar las actuaciones realizadas, los errores que hemos cometido, las correcciones que hemos tenido que hacer. Yo sigo recorriendo todo el país para verificar el funcionamiento de los equipos de investigación que nos han respaldado. Además de evaluar la actuación del juez, estos equipos se encargan de analizar otros aspectos del servicio judicial, entre ellos la dotación de recursos humanos, materiales y tecnológicos. A veces se nos reprocha que el proceso de cambios

¹³⁵Lopez, Edgar, *En seis meses sacaron a más de 200 jueces*, El Universal 22 de agosto de 2005, http://buscador.eluniversal.com/2005/08/22/pol_art_22180A.shtml

ha sido lento, pero yo prefiero ir sobre base firmes; de lo contrario se pueden cometer muchas injusticias.

¿Cuándo finalizarán las investigaciones y la evaluación integral de todos los tribunales del país?

De acuerdo con lo previsto, en diciembre próximo habremos avanzado hasta en 60% de los juzgados.

¿Todavía serán necesarios procedimientos de emergencia como los que en el pasado reciente se llevaron a cabo para atacar, por ejemplo, a jueces presuntamente vinculados al narcotráfico?

Con las acciones que hemos tomado, los jueces y la sociedad en general han visto que aquí hay un gobierno judicial que va a hacer cumplir la ley y la Constitución. En este trabajo están activamente incorporados todos los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

¿Cómo se han reemplazado esos 20% de jueces que fueron removidos de sus cargos?

Esas vacantes las hemos cubierto a partir de las referencias que los magistrados recogemos en cada uno de los estados. Nosotros tratamos de investigar bien a las personas para no cometer más errores. Hemos cometido errores, pero los estamos subsanando. Es falso que nuestra intención sea degollar a todo el mundo. Sólo se trata de la búsqueda de un juez con mayor conciencia social.

¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en cuanto al desempeño de los jueces?

Lo primero es el retardo procesal. Lo estamos combatiendo, pero no es cuestión de un día para otro. En segundo lugar, la corrupción, pues en algunos estados se han instaurado mafias que respondían a intereses totalmente ajenos a la justicia; a grupos regionales, a bufetes, a delincuentes. A partir de las decisiones que hemos tomado, han disminuido las sentencias complacientes. En tercer lugar, el narcotráfico. Le hemos dado duro al narcotráfico, pero continuamos con las investigaciones.

Usted había manifestado especial preocupación por la penetración del narcotráfico en los tribunales de los estados fronterizos, ¿qué se ha podido hacer al respecto?

En el estado Táchira destituimos 60% de los jueces y en Delta Amacuro 98%.

El Código de Ética del Juez ha revelado una disputa entre los poderes Judicial y Legislativo. Pareciera que el Tribunal Supremo quiere imponer su criterio en cuanto al régimen disciplinario en el sistema de administración de justicia.

El código que se aprobó en la Asamblea Nacional y luego fue vetado por el Poder Ejecutivo tiene demasiadas incoherencias y es una especie de colcha de retazos.

Usted mismo participó en la elaboración de ese Código que ahora llama colcha de retazos.

Yo presenté un proyecto, del cual se tomaron algunas cosas, pero no lo estructural. Hoy en día, ese código no tiene nada que ver con el nuevo plan de transformación del Poder Judicial. Por ejemplo, queremos aplicar la oralidad y la publicidad en los procesos disciplinarios contra los jueces, lo cual redundará en beneficios de los directamente comprometidos y de la sociedad en general. Yo me reuní con el presidente de la Asamblea Nacional, Nicolás Maduro, y con las diputadas Cilia Flores e Iris Varela. Les hice saber que aprobar el código como fue concebido hace mucho tiempo sería un craso error. Además, los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y el magistrado Carlos Oberto Vélez están trabajando en una propuesta acorde con lo que queremos de los procesos disciplinarios contra los jueces.

La Sala Constitucional del TSJ, al impedir que la Asamblea Nacional avance en la discusión del código, ¿no está violando la autonomía de los poderes?

Simplemente, estamos velando por los intereses de la sociedad. No lo hicimos como un mandato, sino como la advertencia de paralizar, a objeto de poder reestructurar el proyecto, porque el que está en la Asamblea no sirve. Con ello nos estamos ahorrando tiempo y recursos. Las instituciones debemos trabajar unidas.

El artículo 267 de la Constitución es muy claro al señalar que el Código de Ética del Juez Venezolano también se debe aplicar a los magistrados del TSJ. ¿Por qué ustedes se resisten a que ello sea así?

Nosotros estamos diseñando un nuevo instrumento que es una propuesta para la discusión. Una vez que estén listos los papeles de trabajo, nosotros opinaremos desde el punto de vista constitucional.

¿Cómo se puede elaborar un proyecto legislativo sin rigor constitucional? ¿Por qué excluir a los magistrados del TSJ del Código de Ética del Juez?

Debemos esperar el papel de trabajo, no podría adelantar opinión. Lo importante es que hagamos una discusión amplia y la Asamblea Nacional y la Comisión de Política Interior están dispuestas”.

Este último artículo nos da una idea de lo alarmante de la situación, sólo en el año 2005, a partir del nombramiento de los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, se han destituido más de doscientos jueces, lo que representa más del 10% del total de los jueces, y como indica el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia entrevistado, quien es a su vez Director Ejecutivo de la Magistratura, se piensa destituir el 60% del total para finales de año.

Es importante recordar que la nueva Constitución tuvo su origen en una importante crisis institucional que dio lugar a un gran movimiento de cambio, que para ese momento atribuía la causa de todos los males del Estado venezolano a la corrupción en virtud del cual se adoptaron relevantes medidas de orden normativo¹³⁶ e institucional¹³⁷,

¹³⁶ En orden cronológico: la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), el Código Orgánico Procesal Penal (COPP, 1998), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1998), la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1999), la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (1998), La Ley de Carrera Judicial (1998), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

y también, se tomaron medidas heroicas de depuración de jueces entre 1999 y 2000 que dieron lugar a un período de “reorganización” como respuesta a la problemática descrita.

Pareciera que la corrupción y la ineficiencia han sido demasiadas veces en los últimos años las excusas para intervenir al Poder Judicial, sin lograr el impacto deseado y más bien empeorar el *status quo*.

¹³⁷ Las más destacadas serán analizadas en la sección siguiente.

Conclusiones

Como hemos visto – tal y como se desprende de los datos recabados para la elaboración de estas notas, provenientes de fuentes que merecen credibilidad – podemos decir – con gran pesar – que la aspiración constitucional en torno a la implementación de una reforma del Poder Judicial que le llevara a ser eficiente, efectivo y al servicio del ciudadano, parece haber quedado simplemente en eso, una aspiración, y que la postulada “independencia” ha resultado, nuevamente relegada.

En efecto, como hemos visto, la normativa dictada sobre la materia – y en supuesta ejecución de los principios constitucionales - es casi inexistente, tardía, o de carácter transitorio, y en muchas ocasiones, incluso inconstitucional¹³⁸.

Por otra parte, los mecanismos adoptados para la ejecución de la Constitución y de esa normativa, han sido más bien dirigidos a controlar al Poder Judicial o a anularlo y a eliminar su independencia, con el fin de instaurar un Estado que algunos sectores de la sociedad venezolana denuncian como *totalitario*¹³⁹.

Incluso las importantes acciones que llevó adelante el Poder Judicial a partir de la entrada en vigencia de la Constitución para mejorar y modernizar su gestión como órgano judicial, y en especial, para hacerla más eficiente, se presentan como resultados aislados y poco impactantes, y parecen diluidas en un proceso que se ha orientado más hacia lo político que lo verdaderamente institucional.

La razón por la cual estas mejoras y reformas han quedado diluidas, se encuentra, fundamentalmente, en la falta de independencia del Poder Judicial venezolano durante los años siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución. En efecto, al verse socavada la independencia del Poder Judicial venezolano, que es lo que justifica su existencia, por ser su función esencial la garantía del Estado de derecho y la preservación de la democracia a través del control de los poderes públicos, se desnaturalizó su razón de ser y anuló el efecto positivo de las mejoras en su gestión, con el agravante de que al ser la prioridad el proyecto político, no se pusieron en marcha los mecanismos adecuados para que se considerara la mejora de la gestión jurisdiccional como una política judicial nacional y ésta dependiera más bien de la voluntad de unos pocos, quienes a su vez pusieron una atención más bien insuficiente al proyecto, por estar sujetos fundamentalmente a los avatares del acontecer político.

Adicionalmente, está claramente demostrada la necesaria relación que existe entre el adecuado funcionamiento del sistema judicial, por una parte, y la estabilidad democrática y la paz social, por la otra. De hecho, el sistema judicial es indispensable para la protección de los derechos humanos, la lucha anticorrupción, el control de la legalidad en la conducta de los demás órganos del estado y la seguridad jurídica requerida por los negocios y la vida social en general. Un sistema judicial que garantice

¹³⁸ International Bar Association, *Un informe sobre la situación del sistema de justicia*, elaborado del 12 al 18 de enero de 2003 en Caracas, pp. 22 y 23.

¹³⁹ Esto se hace evidente sobre todo a partir de finales de 2004 en que se aprueban leyes que limitan de manera importante la libertad ciudadana como la llamada “Ley de Contenidos”; se adoptan medidas administrativas que atentan contra garantías fundamentales del ciudadano, como la expropiación de tierras sin mayor causa ni indemnización, y se suspenden jueces que deciden casos anulando decisiones administrativas del Poder Ejecutivo.

una interpretación razonable y previsible de las leyes es necesario para la seguridad de los ciudadanos. La falta de un sistema judicial creíble, eficiente y accesible agudiza las tensiones en el sistema político y no ofrece seguridad a los actores económicos. Asimismo, la ausencia de medios válidos para la resolución de los conflictos de los ciudadanos, puede llevar a una importante inestabilidad social y política. De hecho, está plenamente comprobado que un solo acto de violación de los derechos humanos tiene más capacidad para minar la confianza en el Estado y sus instituciones que los cientos de pequeños actos que evidencian que se avanza en el proceso de reformas.

Es por esta razón que la falta de independencia del Poder Judicial ha traído aún más graves consecuencias que dejar sin efecto sus reformas. Venezuela ha pasado de ser considerada como una de las democracias mejor establecidas de América Latina, con gobiernos electos desde 1958 en adelante a ser uno de los países más violentos de América Latina. Esos conflictos se perciben tanto en grandes manifestaciones políticas como en multitud de escenas de la vida cotidiana. Se ha podido apreciar en los últimos años un aumento exponencial de huelgas, paros, manifestaciones callejeras y toda clase de conflictos. Incluso la violencia y la inseguridad personal han alcanzado proporciones alarmantes, la tasa de homicidios se ha duplicado entre 1998 y 2002¹⁴⁰.

Además, Venezuela presenta índices críticos de gobernabilidad, ubicándose en el 2002 muy cerca de Haití y prácticamente igual que Paraguay. Esto es producto de un estudio del Banco Mundial en 175 países donde para determinar la gobernabilidad de un país, precisamente se mide la fortaleza y la calidad del Estado de derecho, siendo la independencia del poder judicial, la previsibilidad de la justicia, la protección de los derechos de propiedad, la delincuencia como obstáculo para los negocios, entre los indicadores más importantes¹⁴¹.

La única esperanza parece aún encontrarse en la capacidad de autocritica de las instituciones gubernamentales. Está ahora en sus manos hacer un diagnóstico de sus problemas y demostrar al mundo su carácter verdaderamente democrático, asumiendo las reformas – o correcciones – que logren la independencia judicial. Esto puede ser considerado una utopía en vista de todo lo hasta aquí comentado, pero como Venezuela se encuentra todavía en un profundo proceso de reformas y de búsqueda de un modelo de estado y de gestión pública para el siglo XXI, se espera que los gerentes públicos sepan hacer frente a las verdaderas exigencias de la sociedad venezolana, que reclama la mejora de la instituciones, y muy especialmente, la del Poder Judicial.

¹⁴⁰ Fuentes: División de Estadística CICPC del Ministerio de Justicia e Instituto Nacional de Estadísticas. Elaboración del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV e Informes anuales de Provea sobre derechos humanos.

¹⁴¹ Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2002-2003, www.cejamericas.org y Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Working Paper Series, Instituto del Banco Mundial, Washington, mayo de 2003. Los datos se hallan disponibles en www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.

BIBLIOGRAFÍA

1. C.L.Roche, J.Richter, N.Pérez: *Los excluidos de la justicia en Venezuela*. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002.
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: un reforma judicial en marcha. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
3. International Bar Association/Human Rights Institute, Informe del seminario sobre la Administración de Justicia, Caracas, 1999.
4. Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara.
5. Malik, Waleed H., *E-justice: Towards a strategic use of ict in judicial reform* by the World Bank Marrakech Conference strategies for the modernization of justice in arab countries organized by Pogar, Undp/WB/MOJ Morocco, <http://www.pogar.org/publications/judiciary/wmalik/ejustice.pdf> , march 15-17, 2002.
6. Informes Anuales de la Corte Suprema de Justicia de los años 1997, 1998, 1999.
7. Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001.
8. Louza Scognamiglio, Laura, *La Administración Pública en el Poder Judicial*, Publicado en Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje Nro. 7, Tribunal Supremo de Justicia, pp. 70 y ss., Caracas, 2002.
9. Louza, Laura, *La potestad reglamentaria del Poder Judicial*, Publicado en Ensayos de Derecho Administrativo, Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Colección de libros homenaje Nro 13, Tribunal Supremo de Justicia,
10. International Bar Association, *Un informe sobre la situación del sistema de justicia*, elaborado del 12 al 18 de enero de 2003 en Caracas, <http://www.hrw.org/spanish/venezuela.html>.
11. Pastor, Santos, *Eficiencia y Eficacia de la Justicia*, Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid.
12. Pastor, Santos y Manspons, Liliana, *Cifrar y Descifrar: Indicadores Judiciales para las Americas. Vol. II*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004.
13. Cooter, Robert y Ulen, Thomas, *Derecho y Economía*, título original es *Law and Economics*, México, 1998, pp. 117-127.
14. Dugarte, Glexsy, *DEM defiende el sistema Juris 2000. Fallas de recursos han limitado automatización del Poder Judicial*, 27-10-2002, Diario El Impulso.
15. Tribunal Supremo de Justicia, <http://www.tsj.gov.ve/gestion.asp>.
16. Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel, *Microeconomía*, Prentice Hall, traducción de Esther Tabasco y Luis Toharía, Madrid, 2001.
17. Dixit, Avinash, y Nalebuff, Barry; *Pensar estratégicamente*, Editor Bosch, Barcelona, 1991.
18. Lares Martiz, Valentina y Romero, Verussica; *La justicia se computariza*, Diario Tal Cual, 1-4-2003, Caracas.
19. Sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 19 de julio de 1984, recaída en el caso Alí Quiñónez Medina, publicada en Revista de Derecho Público Nro. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984.

20. Hernández, Taynem, *Megaelecciones 2000: Hugo Chavez. Chavez promete ahora la revolución económica*, El Universal, 26 de julio de 2000, http://buscador.eluniversal.com/2000/07/26/pol_art_26102AA.shtml
21. Human Rights Watch, *Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, junio de 2004, Vol. 16. No. 3 (B).
22. Ponce Carlos, *La Comunidad y su Percepción de la Justicia y de los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos*, trabajo no publicado.
23. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela*.
24. León, Mariela, *Es inconstitucional el presupuesto de 2003*, El Universal, 24 de noviembre de 2002, http://buscador.eluniversal.com/2002/11/24/eco_art_24204EE.shtml
25. Doménico Chiappe, *Quince y último, A veces la arepa no es suficiente para callar la boca*, <http://www.talcualdigital.com/ediciones/2001/06/06/f-p13s2.htm>.
26. Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002.
27. Eduardo Pimentel, Estudio económico del Juris 2000, elaborado para el Banco Mundial a mediados de 2004. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo D*".
28. Asociación Civil Consorcio Justicia, Convenio: *Justice and Democracy Observatory in Venezuela* (#03-269), Caracas, 01 de Abril 2004 – 31 de Diciembre 2004.
29. ABA/CEELI, *A methodology for measuring judicial independence*, Readings on performance Indicators for the Judiciary, 2004, <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm>.
30. Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Editorial Trotta, Madrid, 2005.
31. López, Edgar, *En seis meses sacaron a más de 200 jueces*, El Universal 22 de agosto de 2005, http://buscador.eluniversal.com/2005/08/22/pol_art_22180A.shtml
32. Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002.
33. ABA/CEELI, *A methodology for measuring judicial independence*, Readings on performance Indicators for the Judiciary, 2004, <http://www.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm>.
34. USAID/IFES, *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, Introducción*, www.cejamericas.org, 2002.
35. Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Editorial Trotta, Madrid, 2005
36. De Benito, José Luis, *¿Qué exigencias se requieren para contar con un poder judicial independiente y que, a la vez, cumpla con su obligación de rendir cuentas?*, Reforma judicial en América Latina y el Caribe, Mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia, Instituto del Banco Mundial y Consejo General del Poder Judicial, 15 de abril a 3 de junio de 2004.

37. Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002.
38. Obando Prestol, Roberto Iván, “*Los mecanismos de evaluación del desempeño de jueces en la república dominicana: situación actual y propuestas de reforma*”, Segundo Premio en el XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001.
39. Ospina, Sonia, *La evaluación como herramienta, para una gestión pública orientada a resultados*, CLAD, www.lista-reforme@clad.org.ve, 2002.
40. Louis Aucoin, *Independencia judicial en Francia*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002.
41. Weeler, Russell y Gurarie, Mira, *Independencia del Poder judicial federal de los Estados Unidos*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002.
42. Pérez Perdomo, Rogelio, *Historia judicial de Venezuela*, elaborado para el Banco Mundial a mediados de 2004. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo A*".
43. Pérez Perdomo, Rogelio, *Venezuela 1958-1999. The legal system in a impaired democracy*. En L.Friedman & R.Pérez Perdomo (eds): *Latin legal cultures in the age of globalization. Latin Europe and Latin America*. Stanford University Press. En prensa.
44. Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara.
45. IESA: *Estudio diagnóstico de necesidades educativas del Poder Judicial y proyecto académico para la Escuela de la Judicatura*. Presentado al Consejo de la Judicatura en julio de 1996.
46. Corte Suprema de Justicia, *Informe anual de 1998*, Caracas, 1999.
47. Pérez Perdomo, Rogelio, *Políticas judiciales en Venezuela*. Estudio IESA, Caracas, 1995, pp. 12. Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial y Estado de Derecho*, En busca de una justicia distinta. Experiencias de Reforma en América Latina, Coordinador: Luis Pásara.
48. J.V.Rangel: *El poder de juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia*. Caracas, 1985.
49. W. Ojeda: *Cuánto vale un juez?* Valencia, 1995. Badell Hermanos Editores.
50. M. Quintero: *Justicia y realidad*. Caracas, 1988, Universidad Central de Venezuela.
51. M. Quintero: *La independencia judicial*, Libro Homenaje a José Melich Orsini, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. Pérez Perdomo, *Políticas judiciales*. Estudio IESA, Caracas 1995.

Algunas Páginas web consultadas:

www.eluniversal.com

www.es.wikipedia.org

www.tsj.gov.ve

www.cejamericas.org