

La independencia del Poder Judicial a partir de la Constitución de 1999

Judiciary independence in the 1999 Constitution

Laura Louza

Resumen

La nueva Constitución introdujo cambios sustanciales –entre otros– en la organización del Poder Judicial, dirigidos fundamentalmente a garantizar (por lo menos formalmente) su independencia. 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 constitucional se materializó durante los años siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Se trata de un análisis basado en el impacto que tuvieron en el funcionamiento y la organización del Poder Judicial, las medidas adoptadas y la nueva regulación a partir de la Constitución de 1999. En adición, este trabajo intenta encontrar las razones por las que, a pesar de las importantísimas medidas que desde el punto de vista normativo emprendió el Constituyente, aún hoy el Poder Judicial es percibido como dependiente –cuando menos– del sector político del país.

Palabras clave:

Poder Judicial; Constitución de 1999

Abstract

The new Constitution brought about substantial changes in the Judicial Power, mainly aimed at ensure –at least formally– its independence. The intent of Venezuelan legislators of 1999 was to build a democratic state in which justice was a fundamental value and the Judicial Power was an independent and strong organ. This work is aimed at determining whether said constitutional purpose was fulfilled in the years following the effective date of the new Constitution.

This analysis based on the impact on the operative and organizational aspects of Judicial Power of the measures adopted and new regulations after the Constitution of 1999. Furthermore, it strives to find the reasons why, in spite of significant measures taken from a regulating standpoint by lawmakers, the Judicial Power is still today deemed *dependent* by, at a minimum, the political sector of the country.

Key words

Judicial Power; Constitution of 1999

Recibido: 14-05-2007

Aprobado: 11-06-2007

INTRODUCCIÓN

Venezuela fue considerada una de las democracias mejor establecidas de América Latina, con gobiernos electos desde 1958 en adelante. A pesar de ello, el Poder Judicial venezolano no se ha caracterizado por su independencia. Los observadores internacionales de derechos humanos habían criticado reiteradamente la utilización de jueces provisionales en Venezuela (Human Rights Watch, 2004:8). Las cifras de 1997 reflejan que sólo 40% de los jueces tenía 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 instancia (Pérez Perdomo, 1996:49).

Pero esta percepción negativa, lejos de desaparecer se ha incrementado, llegando incluso a cuestionar –en tiempos muy recientes– la existencia misma de un verdadero Estado democrático en nuestro país.¹ Esto probablemente es el resultado de la estrecha relación que actualmente se reconoce entre el adecuado funcionamiento del sistema judicial, por una parte, y la estabilidad democrática y la paz social, por la otra.² Está claro que el grado de libertad de un país, es decir, de democracia, depende del respeto y la práctica de los derechos políticos y libertades civiles.³ Si el Poder Judicial no protege los derechos de los ciudadanos ni controla los poderes públicos, la democracia se ve gravemente afectada.⁴ La diferencia con los 40 años anteriores a la elección del presidente Hugo Chávez probablemente sea una cuestión de grado.

Sin embargo, en Venezuela se han hecho esfuerzos importantes durante el presente período constitucional para garantizar la independencia judicial. De

¹ El país, Chávez sin dique, “Última hora Internacional”, 19-01-2007; Madrid. Ver también, D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi (2005).

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). Resumen Ejecutivo, “Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha”, p. 13.

³ Existen diversos estudios sobre la materia, entre los cuales destacan los de la organización Freedom House, en cuyo reporte anual se utiliza el grado de participación política de la sociedad civil como un indicador para medir el grado de libertad en un país (Freedom House, 2004, Annual Report, www.freedomhouse.org). Asimismo llama la atención un reciente estudio titulado “Cómo se logra la libertad, de la resistencia cívica a la democracia duradera”, en que se muestra que las coaliciones cívicas no violentas son las que en la mayoría de los países con regímenes autoritarios logran la libertad y la democracia duradera (Karatnycky, y Ackerman, 2005). Ver, además, Galindo (2003).

⁴ USAID/IFES (2002:19).

hecho, si se considera la historia judicial desde 1958, se puede afirmar que el período que corre desde 1998 a esta fecha ha sido el período en que se han tomado más iniciativas en este ámbito. Se llegó, incluso, a la aprobación de una nueva Constitución para replantear el sistema político venezolano, que había entrado en una profunda crisis en la década de los noventa, y uno de los objetivos fundamentales de esta reforma fue el Poder Judicial.

El presente trabajo pretende analizar porqué las medidas adoptadas y las reformas realizadas por el nuevo gobierno no han permitido alcanzar la independencia judicial en Venezuela. Se puede adelantar a este respecto de forma apriorística que la causa fundamental ha sido la falta de estabilidad absoluta de jueces y magistrados.

Evidentemente, medir la independencia judicial no es una tarea fácil porque no es un asunto cuantitativo, sino cualitativo. Se usan distintos factores, algunos dirigidos a medir la independencia del Poder Judicial como órgano, otros a medir la independencia de sus miembros, los jueces. 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 Judicial (Santos y Maspons, 2003; ABA/CEELI, 2004). Esto es producto de que el órgano se constituye por sus miembros, por lo que la falta de independencia de sus miembros trae como consecuencia directa la del órgano.

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 personales” (Pérez Perdomo, 2004:367).

En Venezuela, poco tiempo después de la elección de 1998, se negó la estabilidad a todos los jueces, y hasta el año 2006 un porcentaje muy bajo de jueces era de titulares. Desde la entrada en vigencia de la Constitución, es decir, desde hace ocho años, ha habido renovaciones de magistrados en tres oportunidades, pese a que la Constitución garantiza un período de permanencia de 12 años en el cargo (artículo 264). Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, aprobada a finales de 2004, dio a la Asamblea Nacional la facultad de destituir a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia prácticamente por cualquier causa (artículo 12).

Independientemente de las consideraciones anteriores que parecen indicar que no se ha logrado alcanzar la independencia judicial tampoco en este gobierno, se presentará primero la historia judicial venezolana desde 1958 hasta 1999, para luego analizar las normas que se han dictado, así como las medidas adoptadas en este ámbito a partir de 1999. Se dividirá este análisis en cuatro partes: el período de la Asamblea Nacional Constituyente (1999-2000), la nueva Constitución (2000), el período de la justicia del Tribunal Supremo de Justicia (2000-2004), y el de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004-actual). Por último, se presentará un balance de la reforma constitucional.

En cuanto a las fuentes y metodología, este trabajo retoma datos y análisis de trabajos previos,⁵ y en particular algunos trabajos de Rogelio Pérez Perdomo,⁶ quien ha sido el único autor venezolano que ha escrito sobre la historia judicial en Venezuela. Se ha buscado apoyo documental adicional y otras fuentes, en particular informes de organismos internacionales, estudios de ONG, artículos de prensa y documentos oficiales.

1. EL SISTEMA JUDICIAL DESDE 1958 HASTA 1998

Si analizamos la historia judicial desde 1958 hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, existen diferentes fuentes que hacen referencia a la falta de independencia judicial durante este período.

Desde 1958 hasta 1969 el Ministro de Justicia era el encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial y se ocupaba del nombramiento de los jueces. Correspondía al Ministro de Justicia proponer ante la Corte Federal ternas de candidatos para cada designación judicial. De la lectura de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956 se infiere que la postulación no era rechazable y que la Corte Federal sólo podía escoger a quién designaba juez principal y quiénes iban a ser jueces suplentes (artículos 34 y 35).

⁵ Ver L. Louza (2001; 2002; 2005).

⁶ Algunas de las obras que hemos consultado son: Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005), (2007); Reforma judicial y Estado de derecho (2004); El funcionamiento del sistema jurídico en una democracia renqueante: Venezuela: 1958-1999 (2003).

Por ello, la Corte Federal no era un órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, sino una de las máximas instancias judiciales del país. Tenía funciones similares a las que tienen hoy las salas Electoral, Plena, Constitucional y Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. La otra máxima instancia judicial era la Corte de Casación, a la cual correspondía la casación en el ámbito penal y civil.

El Poder Judicial tenía la función jurisdiccional y el Poder Ejecutivo, por órgano del Ministerio de Justicia, tenía el control administrativo y disciplinario de los jueces, y la administración del sistema.

En términos políticos, *el sistema judicial era marginal y relativamente cómplice del régimen. No podía esperarse de él el control de la legalidad de los actos de los poderes públicos o la garantía de los derechos individuales* (Pérez Perdomo, 2007:7).

Cuando entró en vigencia la Constitución de 1961, con el propósito de cambiar esta situación y de fortalecer al Poder Judicial, y con ello la democracia recién instaurada, se fusionó la Corte Federal y la Corte de Casación en un solo órgano: la Corte Suprema de Justicia. A ésta se le atribuyeron no sólo las competencias de las anteriores cortes, sino además importantes funciones de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de los poderes públicos, así como de protección de los ciudadanos en caso de violación de sus derechos constitucionales (artículos 206 y 215).

La función de gobierno y administración de los tribunales de la República se otorgó a un órgano ajeno al Poder Judicial: el Consejo de la Judicatura (artículo 217). Su creación respondió a la idea de liberar a los jueces de la interferencia del Poder Ejecutivo y de profesionalizar la Judicatura. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura no empezó a funcionar hasta 1969. Hasta esa fecha el Ministerio de Justicia siguió ejerciendo la función de gobierno y administración del Poder Judicial, aunque la Corte Suprema de Justicia era administrativamente diferente e independiente, incluso cuando se creó en 1969 el Consejo de la Judicatura. Éste era el nuevo órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, pero no de la Corte Suprema de Justicia, sino de los tribunales.

Tampoco estos cambios garantizaron la independencia judicial, ni dieron lugar a un Poder Judicial particularmente fuerte.

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 (Pérez Perdomo, 2007:10).

La Corte Suprema de Justicia se percibía como un órgano débil e ineficiente. El desprestigio de la Corte Suprema de Justicia era tan importante que en diciembre de 1991 circuló un documento público llamado “la Carta de los Notables” en que se solicitaba la renuncia de los magistrados.

Ya para la década de los noventa la percepción de que el Poder Judicial era un ente plagado de corrupción, con jueces incompetentes, muy poco eficiente e inaccesible para la mayoría de la población, era generalizada (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998). 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.

En realidad, esta crisis no sólo era del Poder Judicial, sino del sistema político en general, que se había hecho cada vez más 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 era relacionado con corrupción, manejo clientelar e ineficiencia. Los partidos políticos, que habían sido los que habían dado origen a la democracia, estaban altamente desprestigiados (Pérez Perdomo, 2003). Esto condujo a que se adoptaran un conjunto de medidas e iniciativas, especialmente a finales de la década de los noventa, que encontraron su máxima expresión en la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente. Su objetivo era transformar el Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución.

2. LA “JUSTICIA” DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999-2000)

Como ya se ha indicado, en buena medida el diagnóstico realizado para finales de la década de los noventa atribuía la causa de todos los males del Estado venezolano a la corrupción. Para combatirla y erradicarla, el nuevo Presidente de

la República propuso que se debía transformar el Estado y reorganizar el Poder Público, para lo cual se propuso un proceso constituyente, cuyo objetivo era aprobar una Constitución que recogiera todos los principios y valores necesarios para cambiar completamente el *statu quo* y, sobre todo, el sistema de justicia al que se le atribuía principalmente no haber tenido la capacidad de combatir la corrupción e, incluso, propiciarla con su forma de actuar.

Para dar inicio a tan ardua labor, se eligió una Asamblea Nacional Constituyente, que dictó un decreto de reorganización del Poder Judicial (publicado en *Gaceta Oficial* N° 36.772 de fecha 25 de agosto de 1999, reimpresso el 8 de septiembre en *Gaceta Oficial* N° 36.782). 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. Este decreto dio origen a la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial para apoyar a la Comisión de Emergencia Judicial en la organización de los concursos.

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 (Pérez Perdomo, 2003).

Aunque la intención era aparentemente buena, los jueces, durante este período, sintieron que había un clima de persecución en su contra y muchos solicitaron su jubilación o renunciaron. La nueva Constitución aún no había sido aprobada y la Constitución de 1961 garantizaba su estabilidad, pero ésta ya no se aplicaba, sino lo que dictaminara la Asamblea Nacional Constituyente. Este proceso dio como resultado que la Judicatura venezolana prácticamente se renovara a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

También, la Corte Suprema de Justicia se sintió amenazada por la creación de la Comisión de Emergencia Judicial y la declaración del Poder Judicial en

emergencia. Esto dio lugar a un pronunciamiento sobre la validez de la medida de la Asamblea Nacional Constituyente. En una decisión de 8 magistrados a favor y 7 en contra, la Corte Suprema de Justicia aceptó la legitimidad de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Comisión de Emergencia Judicial. Las consecuencias de esta decisión fueron la autorización a uno de los magistrados de la Comisión de Emergencia Judicial de integrarse a ella y la renuncia de la Presidenta de la Corte, Cecilia Sosa Gómez. La Presidenta de la Corte, en una declaración pública, señaló que la Corte Suprema de Justicia se había suicidado para evitar ser asesinada, y renunció. Su predicción será acertada, según se verá a lo largo de este trabajo. El nuevo Tribunal Supremo de Justicia, a pesar de tener competencias que no tenía la Corte Suprema de Justicia, será un órgano débil, completamente dependiente del Poder Ejecutivo.

El 15 de diciembre de 1999 se aprobó la nueva Constitución. En ésta el Poder Judicial quedó claramente unificado al eliminarse el Consejo de la Judicatura y reconocerse el Tribunal Supremo de Justicia como su única y más alta autoridad. A éste se le otorgó el nombramiento de los jueces (Artículo 255), así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial (Artículo 267). También, se creó en el seno del Tribunal Supremo de Justicia una Sala –la Constitucional– con la facultad de controlar con decisiones vinculantes la constitucionalidad de la actuación de todos los poderes del Estado (Artículo 334).

Sin embargo, la Constitución no entró plenamente en vigencia una vez aprobada. Ésta estableció un régimen de transitoriedad de un año hasta que la Asamblea Nacional (el órgano legislativo de la República) regulara por ley ciertos aspectos (ver las disposiciones transitorias de la Constitución). Sobre esta base, la Asamblea Nacional Constituyente dictó un nuevo decreto en que estableció el Régimen de Transición del Poder Público (contenido en el decreto publicado en *Gaceta Oficial* N° 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000). Esta nueva regulación 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”.

El decreto mencionado eliminó la Comisión de Emergencia Judicial y la sustituyó por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, a la que le dio las siguientes atribuciones:

- El 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”.⁷

- 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 conociera la Comisión, “hasta que la Asamblea Nacional aprobara la legislación que determine los procesos y tribunales disciplinarios”.⁸
- La supervisión de 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 Magistratura”.⁹

Asimismo la Asamblea Nacional Constituyente designó provisionalmente a los veinte magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia hasta que la Asamblea Nacional lo hiciera según el procedimiento constitucional (Artículos 263, 264 y 265).

De lo anterior queda claro que, no obstante los importantes esfuerzos realizados, la Judicatura venezolana estaba más débil que antes de este período. En efecto, los jueces no tenían estabilidad, los magistrados eran provisorios, el Poder Judicial estaba intervenido por una comisión *ad hoc*, la regulación de esta comisión era supraconstitucional, es decir, no tenía límite alguno y el cambio de esta situación dependía aparentemente de la Asamblea Nacional, la cual, según la Constitución, debía dictar las leyes correspondientes.

3. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000)

A finales del año 2000 es aprobado el nuevo texto constitucional y, aunque no parece entrar plenamente en vigencia inmediatamente, como se indicó en la sección anterior, es importante conocer su contenido y fines.

⁷ Artículo 22 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público.

⁸ Artículos 24 y 29 *eiusdem*.

⁹ Artículo 26 *eiusdem*.

Como ya se ha señalado para finales de la década de los noventa, el diagnóstico sobre los problemas del Poder Judicial señalaba al gobierno del Poder Judicial como la causa más importante de su fracaso institucional.¹⁰ También, se consideraba que la falta de independencia de los jueces era una importante causa de la crisis del Poder Judicial e, incluso, del sistema político.

Como consecuencia de ello, uno de los propósitos fundamentales del constituyente venezolano de 1999 era constituir un Estado democrático en el cual la justicia fuera uno de sus valores fundamentales, y el Poder Judicial un órgano independiente y fuerte. Esto se desprende de la Exposición de Motivos de la Constitución que en el capítulo relativo al Poder Judicial expresa 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 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...

Sobre la base de lo expresado en la disposición transcrita, 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 Tribunal Supremo de Justicia en tales tareas: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.¹¹

¹⁰ Ver, por ejemplo, el Informe del Seminario sobre la Administración de Justicia, realizado por la International Bar Association/Human Rights Institute en 1999.

¹¹ Artículo 267 de la Constitución.

Además, la nueva Constitución contiene disposiciones innovadoras y proclives a la independencia judicial que no existían en la Constitución de 1961. De hecho, la Constitución de 1999 parece tomar en cuenta las tres modalidades de independencia judicial que los expertos en el tema han identificado.

En una primera aproximación al concepto de independencia judicial se puede decir que ésta existe cuando “la institución y los jueces están libres de interferencias por parte de otras instituciones y personas individuales”.¹² 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” (cursivas nuestras) (Nieto, 2005:119).

La primera modalidad se prevé al 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 vitalicia.¹³ Para la elección de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo su remoción sólo posible por causas extremadamente graves y previo cumplimiento de un procedimiento (artículos 263, 264 y 265), (Louza, 2001:386).

Asimismo la Constitución garantiza la autonomía de los jueces cuando 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).

La independencia profesional de los jueces y magistrados –la segunda modalidad de independencia judicial– se refleja al consagrarse la justicia constitucional

¹² USAID/IFES (2002:20).

¹³ Pérez Perdomo, R. (2004:351).

que faculta a jueces y magistrados velar por la Constitución. Con esto se pretende que ningún poder del Estado actúe en su contra y que las actuaciones de los jueces sean conforme a derecho y no a otros criterios. Esto se refuerza con la norma constitucional que establece que “la ley propenderá a la profesionalización de los jueces y las universidades colaborarán en este propósito organizando en los estudios universitarios de Derecho la especialización judicial correspondiente” (segundo párrafo del artículo 255 *eiusdem*).

El tercer ámbito de la independencia del Poder Judicial se manifiesta al replantear el sistema de administración y gobierno del Poder Judicial (Artículo 267). La Constitución, incluso, atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia, *autonomía funcional, financiera y administrativa* (Artículo 254) y asigna al sistema de justicia,¹⁴ del cual es parte el Poder Judicial, no menos del dos por ciento (2%) del presupuesto ordinario nacional.

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 que las disposiciones constitucionales mencionadas cuando establecen una serie de principios básicos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (y ratificados por Venezuela) para garantizar la independencia del Poder Judicial en el sentido siguiente:¹⁵

- 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

¹⁴ 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 participan en la administración de justicia y los abogados autorizados para el ejercicio”.

¹⁵ 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.

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 *Principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura*, que resulta innovadora la Constitución de Venezuela de 1999 al contener importantes disposiciones dirigidas a garantizar la independencia judicial y a hacer del Poder Judicial un órgano con gran poder.

Lo anterior permite afirmar que con el gobierno del presidente Hugo Chávez se hizo un importante esfuerzo por fortalecer a través de la nueva Constitución al Poder Judicial y garantizar los mecanismos para su independencia. No obstante, para determinar si la aspiración del constituyente venezolano, así como si las disposiciones constitucionales se han materializado, es necesario analizar las normas que la han desarrollado, la práctica administrativa y la jurisprudencia.

4. EL NUEVO TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (2000-2004)

El 15 de agosto de 2000, en ejecución de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial¹⁶ (en lo sucesivo, la Normativa), mediante la cual organizó el Poder Judicial y creó la Dirección Ejecutiva

¹⁶ Publicada en *Gaceta Oficial* N° 37.014 de fecha 15 de agosto de 2000.

de la Magistratura. A ésta se le asignó la administración del Poder Judicial y la ejecución de su presupuesto. La dirección y administración del Tribunal Supremo de Justicia se mantuvo separada con la estructura organizativa que existía en la antigua Corte Suprema de Justicia¹⁷ (Louza, 2001:396). Además, se creó un órgano del Tribunal Supremo de Justicia, la Comisión Judicial, integrada por seis magistrados, uno por sala, con importantes funciones administrativas y de gobierno del Poder Judicial.¹⁸

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

La Normativa declaró adscritos 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”.¹⁹

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 1999,²⁰ para apoyar al Tribunal Supremo de Justicia a organizar los concursos de oposición para el ingreso y selección de los jueces.

En resumen, el reparto de competencias en el Poder Judicial fue el siguiente:

- La Dirección Ejecutiva de la Magistratura fue designada como el órgano administrativo de apoyo del Poder Judicial.²¹

¹⁷ 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.

¹⁸ Debe aclararse que los magistrados conservaron también sus funciones jurisdiccionales en su respectiva sala.

¹⁹ Artículo 24 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público y artículo 267 de la Constitución. Existe un anteproyecto de ley que prevé la creación de los tribunales disciplinarios: el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, pero no ha sido aún aprobado.

²⁰ Artículo 26 del Decreto.

²¹ Existe una importante diferencia entre la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el extinto Consejo de la Judicatura. 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. Ello afecta, sobre todo, la calidad de las

- La Comisión de Evaluación y Concursos, la encargada de la organización y evaluación de los concursos de oposición de los jueces.
- La Inspectoría General de Tribunales, como 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 encargó del régimen disciplinario de los jueces. Las decisiones en materia disciplinaria de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración estaban 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 diversos aspectos del gobierno, dirección y administración del Poder Judicial por delegación de la Sala Plena. Entre sus funciones destaca la tarea de designar y remover a los jueces provisionales,²² así como los que ingresan por concurso.

Una vez dictada la Normativa, el Tribunal Supremo de Justicia 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. De hecho, aunque la Ley de Carrera Judicial²³ lo estableciera, nunca antes se habían hecho concursos de oposición para la selección de los jueces. Sin embargo, sólo se ofrecieron en el concurso 486 plazas, y aunque concursaron 3.180 abogados, únicamente 270 aprobaron (Pérez Perdomo, 2007:18). 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 organizar y hacer seguimiento a los diferentes concursos de oposición, ya que la misma no contó nunca

decisiones de gobierno y administración del Poder Judicial que no son adoptadas por órganos técnicos, sino por magistrados que son juristas y no administradores, ni planificadores. Esto fue observado por la International Bar Association en su informe de 2004: “La impresión que tuvo la misión es que la DEM 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”.

²² Esto ocurría porque los concursos no se habían abierto en todas las regiones del país, por lo que podía haber una vacante para el cargo de juez y era necesario nombrarlo aun sin concurso.

²³ La ley vigente es del 11 de septiembre de 1998 (*Gaceta Oficial* N° 5.262 extraordinario) pero la primera ley en esta materia fue de 1980.

con la infraestructura y herramientas tecnológicas adecuadas para el desarrollo de su labor.

Para finales de 2003 sólo 20% de los 1.732 jueces del país gozaba de permanencia en sus cargos y disfrutaba de los derechos establecidos en la Constitución. El 80% restante estaba conformado por jueces provisionales (52%), jueces temporales (26%) y por quienes ocupaban otros cargos sin ninguna estabilidad (2%).²⁴

El panorama empeoró cuando en marzo de 2003 se suspendió el programa de concursos públicos. En efecto, a partir de ese momento se verificó el despido de numerosos jueces sin procedimiento alguno. El informe de 2004 de Human Rights señaló que los jueces venezolanos eran “desechables” (p. 11). Son muchos los casos en que la Comisión Judicial no procesó o declaró sin lugar las denuncias de los jueces. Lo mismo hizo la Sala Político-Administrativa al recibir recursos contra las decisiones de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración. También, la Sala Constitucional²⁵ procedió de igual manera cuando recibió algún amparo constitucional por el mismo motivo. El problema surge en parte porque se ha otorgado al propio Tribunal Supremo de Justicia la potestad jurisdiccional y la de gobernar y administrar al Poder Judicial. Así, resulta complejo que éste ejerza el control jurisdiccional de sus actos administrativos.²⁶

Debe destacarse además que durante el período al cual nos referimos, 2000-2004, la Asamblea Nacional sólo dictó una ley relativa al Poder Judicial, a pesar del mandato constitucional de dictar distintas leyes en el período de un año a partir de su entrada en vigencia. Esta ley fue llamada: 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

²⁴ Los jueces provisionales son aquellos que antes de la intervención del Poder Judicial eran titulares pero que aun debían realizar el concurso. Los temporales eran los nuevos ingresados sin concurso o los que cubrían alguna vacante temporalmente (Human Rights Watch, 2004:11-12).

²⁵ Human Rights Watch (2004); Brewer Carías (2007).

²⁶ De acuerdo con los principios básicos de un Estado de derecho, ningún acto administrativo debe estar excluido del control jurisdiccional. Esto queda asentado en el mundo occidental regido por el *civil law*, después de la Revolución Francesa, cuando se planteó la situación de 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 y el Consejo de Estado, que era un órgano inicialmente parte de la Administración, se hizo independiente para controlar sus actos.

Primer Período Constitucional” (publicada en fecha 14 de noviembre del año 2000, en *Gaceta Oficial* N° 37.077).

De conformidad con esa ley, la Asamblea Nacional debía nombrar a los magistrados por mayoría absoluta, con base en una lista del Comité de Evaluación de Postulaciones, compuesto por quince diputados nombrados por la misma Asamblea, y no constituido por la sociedad civil, como indica la Constitución (artículos 264 y 270).

La International Bar Association en su informe de marzo 2003 (p. 22), señaló que en este proceso la Asamblea Nacional no sólo violó la Constitución al establecer un procedimiento distinto al consagrado en la misma, sino que no en todos los casos cumplió con los requisitos constitucionales relacionados con la formación exigida para ser magistrado (Artículo 263 de la Constitución).

De lo hasta ahora comentado, queda claro que este período tampoco hizo al Poder Judicial más independiente. En efecto, los magistrados fueron nombrados por una ley provisional e inconstitucional, que seguramente sería derogada cuando se dictara la ley que regulara el Tribunal Supremo de Justicia, y el Poder Judicial estaba regido por una legislación asistemática, en parte transitoria; en parte derogada, como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y en parte reglamentaria, como la Normativa, que podría ser modificada en cualquier momento por la Asamblea Nacional.

5. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (2004-ACTUAL)

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no trajo importantes cambios en cuanto a la estructura del Poder Judicial. En términos generales, se mantuvo parecida a la establecida en la Normativa. La modificación más importante fue reducir la directiva de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura a un solo miembro.

Sin embargo, la Ley sí trajo importantes innovaciones en cuanto a los miembros del Poder Judicial, jueces y magistrados. Éstas fueron, fundamentalmente, ampliar el número de magistrados de veinte a treinta y dos y facilitar el camino

para anular las designaciones de los magistrados en ejercicio con causales que dan gran discrecionalidad a la Asamblea Nacional.

Ya antes de que esta ley entrara en vigencia, el proyecto era visto 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, aumentando el número de magistrados. Este mecanismo les permitió nombrar nuevos magistrados partidarios del gobierno y así tener mayoría en el Tribunal Supremo de Justicia. Fueron los casos de Argentina con Menem y de Perú con Fujimori.

Por esta razón, en el año 2004 con ocasión de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica del Tribunal, Human Rights Watch presentó un informe al gobierno 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” (p. 1).

La predicción del organismo internacional se ha cumplido. Casi inmediatamente después de la entrada en vigencia de la nueva ley se destituyó a un magistrado, usando los mecanismos de la ley; específicamente, el 15 de junio de 2004 el vicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia, Franklin Arrieché, fue destituido por la Asamblea Nacional con ocasión de la aprobación de un informe que investigaba la crisis del Poder Judicial.

Más recientemente, la estabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia se ha visto nuevamente comprometida, particularmente la de los magistrados de la Sala Constitucional.

La Asamblea Nacional, en acuerdo del 22 de marzo de 2007, declaró que la Sala Constitucional, al dictar la sentencia de fecha 27 de febrero de 2007 (la número 301, publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.635 de fecha 1° de marzo de 2007), usurpó funciones legislativas. Esto dio lugar a varias declaraciones en los medios de comunicación, en virtud de las cuales se amenazó con destituir a los

magistrados de esa sala y, particularmente, al magistrado ponente de la sentencia.²⁷ En ese acuerdo la Asamblea, en el ejercicio de una competencia no establecida expresamente por la Constitución, “rechazó” el numeral 2, del dispositivo de la sentencia mencionada.²⁸ El 9 de marzo de 2007 la Sala Constitucional hizo una aclaratoria de la sentencia que la modificó parcialmente.

La situación de los jueces también empeoró con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Apenas en el año 2005, con el nombramiento de un nuevo Tribunal Supremo de Justicia, se destituyeron más de doscientos jueces, lo que representaba más del 10% del total de los jueces. En el año 2006 el magistrado que ejercía la función de Director Ejecutivo de la Magistratura declaró que había destituido en total 220 jueces en el año anterior y había sometido a investigación 400 (*El Universal*, 4 de enero de 2006, p. 1-4). En marzo de 2006 el mismo magistrado anunció que había destituido 400 jueces (*El Nacional*, 23 de enero de 2006, p. A-2); esto representaba un quinto de los jueces para ese momento (Pérez Perdomo, 2007:19).

A pesar de ello, el Tribunal Supremo de Justicia en un aparente esfuerzo por dar estabilidad a los jueces, organizó la Escuela Nacional de la Magistratura y un Programa Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad.²⁹ Con este programa se harían titulares jueces con un curso de dos semanas, siempre que tuvieran más de tres meses en el cargo. Con este mecanismo se ha pretendido hacer titulares a 90% de los jueces. El problema es que los nuevos jueces titulares no han ingresado por concurso de oposición, como indica la Constitución.

Ahora menos que nunca hay independencia judicial, no sólo los jueces son más vulnerables que antes, porque no tienen estabilidad alguna y son nombrados por el propio Tribunal Supremo de Justicia, sin la participación de la sociedad

²⁷ Llama la atención que este magistrado es quien preside la Escuela Nacional de la Magistratura, que es el nuevo órgano creado para la capacitación y selección de los jueces titulares.

²⁸ La decisión de la Asamblea Nacional no se fundamenta en una competencia constitucional específica, sino en su competencia general de legislar. Es bien conocido que uno de los principios esenciales del Estado de derecho es que el Poder Público actúe sujeto a la competencia establecida en el bloque de legalidad (artículo 137 de la Constitución).

²⁹ Esto fue aprobado en las “Normas de Evaluación y Concurso de Oposición para el Ingreso y Ascenso a la Carrera Judicial”, mediante el acuerdo de 6 de julio de 2006. Debe aclararse que estas normas no derogan expresamente las “Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para Ingresos y Permanencia en el Poder Judicial” de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del año 2000.

civil, sino que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos en cualquier momento. Hasta la función de control de constitucionalidad –tan esencial para la existencia de un Estado de derecho y de justicia– no parece tener mayor validez. En efecto, si el Poder Judicial no puede controlar la actuación de los demás poderes, ni hacer valer los derechos y garantías de los ciudadanos, no tiene razón de ser. El nacimiento y la evolución del Estado de derecho han tenido como premisas fundamentales la separación de los poderes como un sistema de pesos y contrapesos, la independencia judicial y el respeto de los derechos de los ciudadanos; sin esto no hay Estado de derecho. En este supuesto, el poder del Estado se puede transformar en un poder ilimitado, ya que el derecho no cumple su función de controlarlo, regularlo y preservar los derechos humanos por medios jurídicos.

6. BALANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La situación descrita de lo que ha ocurrido en Venezuela a partir del proceso constituyente llama la atención. Toda sociedad por muy elemental que sea debe tener un sistema de normas legales que permita la convivencia entre sus miembros. Está ampliamente demostrado que si el sistema judicial, que es el encargado de resolver los conflictos que puedan existir entre los miembros de una sociedad, no funciona, esa sociedad entra en crisis. Asimismo está claro que si la acción gubernamental no es limitada por el derecho, las normas jurídicas se transforman en un medio para imponer la voluntad del gobernante –por muy calificado que éste sea y por muy buenas intenciones que tenga– y no para garantizar la seguridad, la justicia y la paz social que son los fines del derecho (Latorre, 2003:33 y ss). Como decía Montesquieu, es “una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso”, por ello, es importante que “el poder detenga al poder”.³⁰

La situación descrita de lo que ha ocurrido en Venezuela a partir del proceso constituyente llama la atención. Toda sociedad por muy elemental que sea debe tener un sistema de normas legales que permita la convivencia entre sus miembros. Está ampliamente demostrado que si el sistema judicial, que es el encargado de resolver los conflictos que puedan existir entre los miembros de una sociedad,

³⁰ Montesquieu (1961). Traducción libre.

no funciona, esa sociedad entra en crisis. Asimismo está claro que si la acción gubernamental no es limitada por el derecho, el derecho se transforma en un medio para imponer la voluntad del gobernante –por muy calificado que éste sea y por muy buenas intenciones que tenga. Como decía Montesquieu, es “una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso”, por ello, es importante que “el poder detenga al poder”.

Es por esto que hoy en día se considera que es importante para el desarrollo de una sociedad y de un país que el Estado exista para el ciudadano y por el ciudadano, por lo que su deber esencial debe ser garantizar, por lo menos, el respeto de las libertades fundamentales reconocidas en la Revolución Francesa. Para esto es indispensable que el sistema de administración de justicia funcione correctamente. De lo anterior resulta evidente que conceptos como legitimidad, democracia, Estado de derecho, gobernabilidad y sostenibilidad están estrechamente relacionados.³¹

Sobre la base de las premisas anteriores, en la actualidad se concibe de una nueva forma el rol del juez. Se entiende que su rol es esencial para la existencia del Estado de derecho (Pérez Perdomo, 2000:533-556). Esto ha ocasionado su fortalecimiento a través de acciones por parte de los gobiernos de varios países dirigidas a garantizar su estabilidad y a crear mecanismos de rendición de cuentas para evaluar su desempeño con el objetivo de mejorarlo. Un ejemplo importante en ese sentido es el español (Santos, 2003:282).

El constituyente venezolano demuestra conocer estas tendencias cuando en el artículo 2 de la Constitución establece que: “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”; en el numeral 2 del artículo 21 señala que: “...la ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva”; en el artículo 26 indica que: “El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”, y

³¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). Resumen Ejecutivo, publicado en la obra ya citada.

en el artículo 255 que: "...los jueces (...) son personalmente responsables(...) en el desempeño de sus funciones".

Sin embargo, la dificultad en Venezuela ha sido lograr materializar dichos postulados. La causa de ello ha sido que la clave para hacer reformas institucionales no es cambiar las normas ni las personas, sino crear los mecanismos adecuados para que las organizaciones y las personas que las integran funcionen de forma adecuada.

Para lograr esto, como ha indicado una experta en la materia, en el caso del Poder Judicial es necesario "el énfasis en la rendición de cuentas, que 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" (Hammergren, 2002).

No obstante, para que el Poder Judicial cumpla su rol, debe funcionar todo el aparato estatal y haber verdadera separación de poderes. Todos los poderes del Estado deben rendir cuentas. El Estado es un sistema. Si uno de los elementos que lo integran no funciona, nada funciona. Eso es lo que ha ocurrido en Venezuela a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Se han establecido las normas jurídicas para un mejor sistema político con una democracia participativa, pero ninguno de los órganos del Estado las ha respetado. Por eso es muy difícil que se pueda pensar que haya más independencia judicial que antes de la nueva Constitución por muy progresista que ésta sea, mientras las normas constitucionales sean de papel.

Es importante, además, que quede claro que en el sector público, "como en cualquier otro, los empleados, directivos o responsables tienen su propio interés, que no siempre coincide con el interés público. El único rasgo particular que reviste esta cuestión en la justicia es la frecuencia (excesiva) con que trata de *mistificarse y revestirse estos empleos con el apelativo de servidor público*" (Santos, 2003:284).

Es por esta razón que se deben crear los incentivos necesarios para que estas personas actúen como verdaderos servidores públicos. El solo hecho de estar en un cargo público y trabajar para el Estado no los va a convertir en tales y hacerlos olvidar de su interés personal. Es decir, se deben crear los mecanismos para que

los funcionarios del Estado comprendan que están al servicio de los ciudadanos y su autoridad es sólo un medio para lograr que los ciudadanos convivan mejor y con mayor libertad. Está claramente comprobado que mecanismos como la represión y las prohibiciones tienen altos costos de control y modifican la conducta del individuo, teniendo un impacto social negativo. En efecto, promueven que el servidor público no sea eficiente, porque se porta sólo como autoridad que controla la aplicación de una norma y esto limita el control de su gestión. El ciudadano, por su parte, si la norma no le da beneficios sino costos, busca eludirla. A su vez, esto afecta la relación entre el servidor y el ciudadano, ya que si el servidor no se atiene a la norma que lo regula para ejercer su función, para el ciudadano será muy difícil reclamar, porque parecerá que lo que busca es eludir la norma y esto puede conducir a abusos por parte del funcionario del Estado.

Las políticas públicas que ha desarrollado el Estado venezolano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución en el ámbito del Poder Judicial, han sido represivas y no de incentivos. Se han tratado de hacer cambios por “decreto” y no en la cultura organizacional. Esto ha generado costos sociales y pecuniarios y pocos beneficios. Los despidos masivos han generado desempleo, las jubilaciones anticipadas costos pecuniarios y el ingreso de nuevas personas ha requerido tiempo de capacitación y adaptación, aunque la persona esté muy preparada, lo que afecta la eficiencia y eficacia del servicio. Adicionalmente, si la persona que ingresa no goza de estabilidad, ni recibe beneficios o un reconocimiento por hacerlo bien, es muy probable que tenga todos los incentivos para enriquecerse mientras esté en su cargo, porque sabe que en cualquier momento puede estar desempleada nuevamente, o que tenga muy pocos incentivos para servir al ciudadano y ser eficiente, sino para responder a las peticiones de la persona que sea su superior, porque de esa persona depende su estabilidad. No existe tampoco ninguna garantía que el superior actúe según un interés general. Un ejemplo de esto es el de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, en que se han modificado las normas que la rigen cerca de tres veces en los últimos ocho años, y sin embargo, se ha cambiado su directiva alrededor de siete veces, prácticamente cada año, con casos muy conocidos de corrupción o de ineficiencia. Esto es porque no se ha cambiado la cultura organizacional ni se han creado los incentivos y mecanismos adecuados para la eficiencia, menos aún se “ha premiado” al que lo hace bien.

Esto ha ocurrido porque no se ha tomado en cuenta lo siguiente, que está muy claro actualmente. “Los poderes públicos nunca deben olvidar los incentivos, pues muchas medidas de las que toman alteran los costos o beneficios a los

que se enfrentan los individuos y por lo tanto su conducta. ... Cuando los poderes públicos no toman en cuenta cómo influyen sus medidas en los incentivos pueden acabar obteniendo unos resultados que no pretendían” (Mankiw, 2004:6).

CONCLUSIONES

Es necesario 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. Como consecuencia de ello, se adoptaron medidas relevantes de orden normativo e institucional, 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. Esta “depuración” continuó aun después de aprobada la Constitución y desaparecida la Asamblea Nacional Constituyente.

Pareciera que los mecanismos adoptados para la ejecución de la Constitución han socavado la independencia de los magistrados y de los jueces. Por ello, la percepción anterior a la entrada en vigencia de la Constitución sobre la falta de independencia del Poder Judicial se ha mantenido.³²

Esto, además, ha tenido otros efectos negativos en la sociedad venezolana. La razón de ello es que 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. Así mismo, 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 ello que la falta de independencia del Poder Judicial ha traído aún más graves consecuencias que dejar sin efecto las reformas constitucionales. Al

³² Una reciente encuesta indica que se considera que casi el 70% de la población no está satisfecho con los jueces y considera que el Poder Judicial no es independiente (Datanálisis, 2006).

socavarse la independencia judicial se ha anulado el efecto positivo de las mejoras constitucionales e, incluso, de programas loables como el de los concursos de oposición.

Debe recordarse que la crisis de los noventa fue originada por la corrupción y la ineficiencia. Las reformas que se deben hacer para que el sistema político se haga estable deben estar dirigidas a lograr cambiar lo que originó la crisis. Mientras las reformas sean de papel y no se dirijan a mejorar la falta de institucionalidad, la escasa participación ciudadana y la casi ausente voluntad de los órganos públicos para tomar las medidas necesarias para materializar lo dispuesto en la Constitución y las leyes, la situación será la misma y en cualquier momento habrá una nueva ruptura del régimen existente. Probablemente, por esta razón Venezuela presenta índices críticos de gobernabilidad, ubicándose en 2004 muy cerca de Haití,³³ e índices cada vez más altos de corrupción, mucho más elevados que antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

Para que no ocurra esa ruptura, la única esperanza parece aún encontrarse en la capacidad del Poder Judicial de entender que esto no hace más que atentar contra sí mismo. Está ahora en sus manos hacer un diagnóstico de sus problemas, 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 las instituciones, además de la del Poder Judicial.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

BREWER CARÍAS, A. (2007). “La justicia sometida al poder y la interminable emergencia del poder judicial (1999-2006)”. *Revista Derecho y Democracia, Cuadernos Unimetanos*, año II, N° 11, septiembre, Universidad Metropolitana.

³³ Reporte sobre el estado de los sistemas judiciales en las Américas 2002-2003, www.cejamericas.org y Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2004).

CEJA. *Reporte sobre el estado de los sistemas judiciales en las Américas 2004-2005*, www.cejamericas.org.

CHIAPPE, G. (2006). “Justicia Maisanta”. *El Universal*, 19 de noviembre, p. 1-20.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Informes anuales de la Corte Suprema de Justicia de los años 1997, 1998, 1999.

DATANÁLISIS (2006). “El país que somos”. *El Nacional*, 29 de diciembre, A/1; Venezuela.

“El país, Chávez sin dique”. *Última hora Internacional*, 19-01-2007, Madrid.

GALINDO, P. (2003). *El peso externo, calificaciones internacionales de los sistemas de justicia. Ponderaciones recientes para las Américas*. CEJA.

HAMMERGREN, L. (2002). *Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial*. USA: USAID/IFES.

HUMAN RIGHTS WATCH (2004). *Manipulando el Estado de derecho: independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela*, vol. 16, n° 3 (B).

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION/HUMAN RIGHTS INSTITUTE (1999). *Informe del Seminario sobre la Administración de Justicia en Venezuela*. Caracas.

_____ (2003). *Informe sobre la situación de la Administración de Justicia en Venezuela*. Caracas.

KARATNYCKY, A. y P. Ackerman (2005). *How freedom is won, from civic resistance to durable democracy*. Freedom House and International Center on Nonviolent Conflict and Freedom House, mayo 24, 2005, www.freedomhouse.org.

KAUFMANN, D.; A. Kraay y M. Mastruzzi (2003). *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002*. Working Paper Series, Instituto del Banco Mundial, Washington, www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.

_____ (2005). “Governance matters V: Governance indicators for 1996-2005”. Paper Series, Instituto del Banco Mundial, Washington, www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2005.

LATORRE, Á. (2003). *Introducción al derecho*. Barcelona (España): Ariel.

_____ (2006). “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración destituyó a 32 jueces en 2006”. *El Nacional*, 26 de diciembre, p. A-2.

LÓPEZ, E. (2005). “En seis meses sacaron a más de 200 jueces”. *El Universal*, 22 de agosto, http://buscador.eluniversal.com/2005/08/22/pol_art_22180A.shtml

LOUZA, L. (2005). “Relación entre gobierno judicial y administración de justicia. Reflexiones a la luz del caso Venezuela”. *Revista de Sistemas Judiciales*, N° 10, Gobierno Judicial, Chile, Centro de Justicia de la Américas (CEJA).

_____ (2002). *La Administración Pública en el Poder Judicial*. Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje N° 7, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.

_____ (2001). “El Tribunal Supremo de Justicia”. *Revista de Derecho* N° 4, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas.

MANKIW, N.G. (2004). *Principios de economía*. McGraw-Hill. Traducción: Esther Rabasco Cortés y Revisión Técnica: Luis Toharia Cortés.

MONTESQUIEU (1961). “De l’esprit des lois”. Tome I, livre onzième, édition 6. Paris: De Truc, éditions Garnier Frères.

NIETO, A. (2005). *El desgobierno judicial*. Madrid: Editorial Trotta.

OBANDO PRESTOL, R.I. (2001). “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.

OSPINA, S. (2002). “La evaluación como herramienta, para una gestión pública orientada a resultados”. CLAD, www.lista-reforme@clad.org.ve, 2002.

PÉREZ PERDOMO, R. (2007). “Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005)”. *Revista Derecho y Democracia*. Universidad Metropolitana.

PÉREZ PERDOMO, R. (2004). *Reforma judicial y Estado de derecho. En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Coordinador: Luis Pásara.

_____ (2003). *El funcionamiento del sistema jurídico en una democracia renqueante: Venezuela: 1958-1999. Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina, N° 139.

_____ (2000). *Jueces y Estado hoy, Constitución y constitucionalismo hoy*. La Rioja: Fundación Manuel García Pelayo, pp. 533-556.

_____ (1996). “Estudio diagnóstico de necesidades educativas del Poder Judicial y proyecto académico para la Escuela de la Judicatura”. IESA. Trabajo no publicado.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1998). *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

ROCHE, C.L.; J. Richter y N. Pérez (2002). *Los excluidos de la justicia en Venezuela*. Caracas: Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia.

SANTOS, P. y L. Maspons (2003). *Eficiencia y eficacia de la justicia*. Papeles de Economía Española, N° 95, 2003. ISSN: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid.

_____ (2002). *Cifrar y descifrar*. Vol. II, Ceja, www.cejamericas.org.

_____ (2001). *Cifrar y descifrar*. Vol. I, Ceja, www.cejamericas.org.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Informes anuales de los años 2000, 2001, 2003, 2004, 2005. Caracas.

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