

Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela

I. Resumen.....	1
Principales recomendaciones	3
II. Normas internacionales sobre la independencia judicial.....	5
La OEA y la Carta Democrática Interamericana.....	5
Tratados internacionales de derechos humanos.....	6
III. Antecedentes.....	8
El oscuro pasado del sistema judicial.....	8
La declaración de emergencia judicial.....	9
Polarización política bajo el gobierno de Chávez	9
IV. Jueces desechables.....	11
Jueces provisionales.....	11
Destitución sumaria de jueces.....	14
Cierre del segundo máximo tribunal del país.....	16
V. Quiebre a la separación de poderes	20
Poder para copar el Tribunal Supremo	20
Poder para purgar el Tribunal Supremo.....	21
Consecuencias para el referéndum	23
VI. Recomendaciones.....	25
Al Presidente Hugo Chávez Frías:	25
Al Tribunal Supremo:.....	25
Los organismos multilaterales de financiamiento	26
A la Organización de Estados Americanos:	26
VII. Agradecimientos	28

I. Resumen

Cuando el Presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías se enfrentó a un golpe de Estado en abril de 2002, los defensores de la democracia en Venezuela y en el extranjero condenaron rotundamente el atentado contra el orden constitucional del país. Hoy en día Venezuela se enfrenta a otra crisis constitucional que podría afectar seriamente a su ya frágil democracia. Esta vez, sin embargo, la amenaza proviene del propio gobierno.

Desde el año pasado, el Presidente Chávez y sus aliados han venido adoptando medidas para asumir el control del Poder Judicial, erosionando la separación de poderes y la independencia del sistema judicial, a través de medios que violan los principios fundamentales de la Constitución venezolana y el derecho internacional de los derechos humanos.

La más flagrante de estas medidas es una ley aprobada el mes pasado que amplía el número de miembros del Tribunal Supremo de Justicia de 20 a 32 magistrados. La Asamblea Nacional designará por mayoría simple a los nuevos magistrados. 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. También tendrá potestad para anular las designaciones de magistrados actualmente en ejercicio. En definitiva, 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. El Tribunal Supremo, que tiene el control administrativo del sistema judicial, ha suspendido un programa que habría reducido el gran número de jueces sin estabilidad en el cargo; ha despedido a jueces que han decidido controvertidos casos políticos y ha permitido el cierre del segundo máximo tribunal de justicia contencioso administrativo del país al no resolver los recursos legales presentados por sus magistrados destituidos. Privar a los jueces del derecho a la estabilidad en el cargo y permitir que sean destituidos sumariamente o que se les impida ejercer las garantías procesales del debido proceso y del derecho a la defensa, viola los principios fundamentales de la Constitución venezolana y del derecho internacional de los derechos humanos.

En mayo del presente año Human Rights Watch realizó una investigación en Venezuela, en la cual entrevistó a jueces y magistrados en ejercicio y en retiro, funcionarios del

sistema judicial, abogados, legisladores, periodistas y observadores extranjeros, sobre las implicaciones legales y prácticas de estas medidas, así como sobre las justificaciones que pudieran existir para adoptarlas.

El Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal General y un diputado partidario del Presidente Chávez, intentaron aplacar nuestras preocupaciones por la erosión de la independencia judicial insistiendo en que quienes ejercen autoridad sobre los jueces y magistrados demostrarían moderación y respeto por el Estado de Derecho. Sin embargo, dichas garantías son irrelevantes, pues un Estado de Derecho que depende de la buena voluntad y del autocontrol de quienes ostentan el poder no es en realidad un Estado de Derecho.

Varios de los funcionarios entrevistados subrayaron la necesidad de entender la actitud de los opositores al Presidente Chávez, muchos de los cuales — según ellos — no están dispuestos a entrar en una negociación y diálogo sustantivo ni someterse al Estado de Derecho. Insistieron en que los jueces e incluso los magistrados del Tribunal Supremo deciden los casos en función de sus convicciones políticas, en lugar de los mandatos de la ley. Citaron como ejemplos el hecho de que el Tribunal Supremo no hubiera condenado a los responsables del golpe de 2002 y que los jueces de tribunales inferiores no se hubieran ocupado de las actividades, supuestamente ilegales, llevadas a cabo durante la huelga general de 2003, que costó al país miles de millones de dólares en ingresos por ventas de petróleo y provocó enormes daños a la economía.

Es cierto que algunos sectores de la oposición han desconocido el Estado de Derecho en sus esfuerzos por derrotar al Presidente Chávez, como también que algunos jueces permitan que sus convicciones políticas interfieran con la aplicación de la ley, pero en lugar de adoptar medidas para fortalecer el Estado de Derecho, los aliados y los simpatizantes de Chávez se han dedicado a manipular el sistema a favor de sus propios intereses.

Hemos presenciado maniobras similares en otras partes de la región. Por ejemplo, durante los noventa, los Presidentes Carlos Menem, en Argentina, y Alberto Fujimori, en Perú, reconstituyeron los sistemas judiciales al servicio de sus propios intereses. Esos cambios les permitieron influir sobre las decisiones de los tribunales y contribuyeron a un ambiente de ilegalidad que facilitaron las prácticas corruptas por las que se siguen causas penales actualmente contra ambos ex mandatarios.

Los acontecimientos en Venezuela son más alarmantes por su posible repercusión sobre la situación política nacional, ya de por sí explosiva. Las tensiones han ido creciendo

durante meses mientras la oposición al Presidente Chávez intentaba convocar un referéndum extraordinario para acabar con su presidencia. El Consejo Nacional Electoral (CNE) descalificó cientos de miles de firmas en una petición para que se autorizara el referéndum y miles de personas salieron a las calles a protestar, lo cual culminó en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad del Estado que se saldaron con 13 personas muertas, numerosos heridos y cientos de detenidos por la policía.

La solución pacífica y legítima de la crisis actual dependerá, en gran medida, del sistema judicial del país, pues en última instancia serán los tribunales los que tendrán que determinar la validez de las decisiones del CNE — así como la legalidad de las acciones de los simpatizantes y opositores a Chávez. En otras palabras, los tribunales tienen que garantizar que el conflicto político no desemboque en el desconocimiento de la libertad de expresión y asociación, las garantías procesales y otros derechos humanos fundamentales. Para que cumplan este objetivo con eficacia y credibilidad, es imperativo que los jueces y los magistrados puedan actuar con la independencia e imparcialidad contempladas en la Constitución venezolana y en el derecho internacional de los derechos humanos.

Principales recomendaciones

El futuro del sistema judicial venezolano ahora está en manos de su máximo tribunal. Para salvaguardar la autonomía del Poder Judicial, el Tribunal Supremo debe anular por inconstitucionales las disposiciones de la ley que permiten copar el Tribunal y someterlo a la agenda política de la coalición gobernante. Para promover la independencia de los jueces, el Tribunal Supremo debe utilizar su autoridad administrativa para reactivar el programa que genera estabilidad en los cargos y garantiza el ejercicio pleno e inmediato del debido proceso para los jueces que podrían llegar a ser destituidos, especialmente aquellos acusados de mal manejo de casos políticamente sensibles.

La comunidad internacional puede prestar una ayuda valiosa. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han apoyado proyectos destinados a mejorar la administración de justicia en Venezuela — desde la capacitación de fiscales e investigadores hasta el desarrollo de infraestructuras judiciales. Lo que más apremia actualmente es el fortalecimiento de la independencia y la autonomía judiciales. Sin ellas, nuevos proyectos sólo podrán ayudar a que opere con más eficiencia un sistema que adolece de graves fallas estructurales. Para fomentar el progreso donde es más necesario, toda asistencia internacional futura destinada a apoyar al sistema judicial venezolano debe suspenderse y su renovación debe quedar condicionada a que Venezuela adopte medidas inmediatas y concretas para reforzar la independencia de sus jueces y la autonomía de su máximo tribunal.

La Organización de Estados Americanos (OEA) también puede desempeñar un papel vital. La Carta Democrática Interamericana, firmada en el año 2001 por los Ministros de Relaciones Exteriores de 34 Estados, incluido Venezuela, autoriza a la OEA a responder activamente frente a las amenazas contra el orden democrático en sus Estados Miembros. Este compromiso de defensa de la democracia llevó a la OEA a denunciar el fallido golpe contra el Presidente Chávez en abril de 2002. Hoy en día, el orden democrático en Venezuela se ve amenazado de manera diferente, ya que la creciente vulnerabilidad del sistema judicial a la manipulación política socava el Estado de Derecho. A menos que en Venezuela se tomen inmediatamente medidas concretas para revertir el curso de este proceso, el Secretario General de la OEA debe utilizar la autoridad que le confiere el artículo 18 de la Carta, para adoptar medidas que le permitan evaluar la situación, previo consentimiento del Gobierno venezolano, y buscar una respuesta colectiva de la OEA para enfrentar esta situación.

La mayor responsabilidad por la crisis en el sistema judicial venezolano recae en el Presidente Chávez y su coalición gobernante. Para impedir que se siga erosionando la separación de los poderes del Estado, el Presidente debe dar instrucciones a sus partidarios en la Asamblea Nacional para que suspendan inmediatamente la implementación de la nueva ley que pretende copar el Tribunal Supremo de adeptos, y promuevan leyes que modifiquen estas disposiciones que socavan la independencia del sistema judicial. El Presidente también tiene que estar dispuesto a aceptar la intervención y colaborar con el Secretario General de la OEA, si la organización ofrece vías a Venezuela para enfrentar la grave crisis que sufre su sistema judicial.

II. Normas internacionales sobre la independencia judicial

La OEA y la Carta Democrática Interamericana

La democracia es indispensable para asegurar el respeto por los derechos humanos, y un sistema judicial independiente es fundamental para preservar la vigencia de la democracia. Los 34 ministros de relaciones exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) reconocieron estos principios cuando adoptaron la Carta Democrática Interamericana.¹ La Carta define como “elementos esenciales de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho” y “la separación e independencia de los poderes públicos”.²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos resaltó esta relación entre la independencia judicial y el Estado de Derecho democrático en su informe de 2003 sobre Venezuela, en los siguientes términos:

La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes, y en el que exista un control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público, vale decir, presupone el respeto del Estado de Derecho. Para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además el Poder Judicial debe ser independiente e imparcial.³

Es importante señalar que la definición de democracia consagrada en la Carta Interamericana y en las conclusiones de la Comisión Interamericana se deriva, en parte, de la historia reciente. Durante los noventa, varios países de la región presenciaron cómo presidentes elegidos democráticamente perseguían políticas que debilitaban la

¹ Artículo 7, Carta Democrática Interamericana. “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

² Artículo 3, Carta Democrática Interamericana. “**Son elementos esenciales de la democracia representativa**, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; **el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho**; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y **la separación e independencia de los poderes públicos**”. (Negritas fuera de texto)

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 29 de diciembre de 2003, para. 150 y 153.

separación de poderes y el Estado de Derecho, y degradaban por lo tanto sus propias democracias. En Argentina, el Presidente Carlos Menem presionó al Congreso en 1990 para que aprobara una ley supuestamente para apoyar al Poder Judicial, ampliando la composición de la Corte Suprema de cinco a nueve miembros y logró que sus aliados ocuparan los nuevos puestos. La medida le garantizó a Menem la “mayoría automática”— como llegó a conocerse en Argentina — que decidía regularmente a su favor, utilizando con frecuencia dudosos razonamientos legales.

En Perú, el Presidente Alberto Fujimori socavó la independencia de los jueces del país mediante destituciones masivas y la negación de estabilidad en los cargos, así como la promulgación de leyes que eludían las disposiciones constitucionales destinadas a garantizar la autonomía judicial y limitar el Poder Ejecutivo. Fujimori justificó estas políticas como iniciativas para combatir la corrupción y la ineficiencia, pero sólo logró — en mayor medida que Menem — garantizar su propia influencia sobre los tribunales. El ambiente resultante de ilegalidad en ambos países facilitó las formas de corrupción por las que pesan actualmente cargos penales contra ambos ex presidentes.

Actualmente Venezuela pretende contar con un sistema que le permita conformar los tribunales con aliados, similar al empleado por Menem, como un atentando contra la independencia judicial, y similar en espíritu (si no en alcance) al de Fujimori. Como lo han demostrado las experiencias de Argentina y Perú, estos esfuerzos no son un buen presagio para la democracia venezolana.

Tratados internacionales de derechos humanos

Además de su compromiso con la democracia, de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, Venezuela ha ratificado tratados de derechos humanos — entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos — que le obligan a salvaguardar la independencia de su sistema judicial.⁴ Una serie de “principios básicos”, relativos a la independencia de los jueces,

⁴ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8) dispone que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de (...) cualquier otro carácter”. (Énfasis agregado.) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14, para 1) también señala la importancia de la independencia del sistema judicial al declarar que: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. **Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley**, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. ...” (Negritas fuera de texto)

adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, dejan claro lo que supone dicha obligación.⁵ Estos principios incluyen:

- Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos.⁶
- 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.⁷
- Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como 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.⁸
- 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...⁹
- Los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.¹⁰
- 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.¹¹

Como se demuestra con este informe, Venezuela está en abierta contradicción con estos principios de la Asamblea General de la ONU. Al hacerlo, debilita su Estado de Derecho y degrada gravemente su democracia.

⁵ 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.

⁶ *Ibíd.*, artículo 10.

⁷ *Ibíd.*, artículo 11.

⁸ *Ibíd.*, artículo 12.

⁹ *Ibíd.*, artículo 17.

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 18.

¹¹ *Ibíd.*, artículo 19.

III. Antecedentes

El oscuro pasado del sistema judicial

Cuando el Presidente Chávez ocupó la presidencia en 1999, heredó un sistema judicial caracterizado durante varios años por tráfico de influencias, injerencias políticas y, sobre todo, corrupción. En entrevistas con Human Rights Watch, abogados de todas las vertientes políticas describieron un sistema en el que la justicia ha estado frecuentemente en venta al mejor postor. El Fiscal General, Isaías Rodríguez, recordó cómo el máximo tribunal administrativo del país había establecido en el pasado tasas para la resolución de diferentes tipos de casos.¹²

Un informe de 1996 sobre el sistema judicial venezolano, del Lawyer's Committee for Human Rights, describió un panorama gris del Poder Judicial con los siguientes términos:

En lugar de cumplir el papel constitucional de garantes del Estado de Derecho y protectores de los derechos humanos de los ciudadanos venezolanos frente al gobierno, los tribunales se transformaron con frecuencia en adjuntos políticos de los partidos. Eran manipulados por grupos de abogados, jueces, actores políticos y empresariales para su beneficio económico. Y los procedimientos judiciales se habían vuelto tan lentos, enrevesados y poco fiables que los demandantes los evitaban a toda costa.¹³

En términos de credibilidad pública, el sistema estaba en quiebra. Un estudio de 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo concluyó que sólo el 0,8 por ciento de la población tenía confianza en el sistema judicial.¹⁴ Esa desconfianza se tradujo en irritación popular y, en las elecciones presidenciales de ese año, los candidatos de todas las tendencias políticas — entre ellos Hugo Chávez Frías — prometieron limpiar el sistema.

¹² Entrevista de Human Rights Watch con Isaías Rodríguez, Fiscal General, Caracas, 14 de mayo de 2004.

¹³ "Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System", Un informe conjunto de The Lawyers Committee for Human Rights y el Programa Venezolano para la Educación y la Acción en Derechos Humanos, 1996. Disponible en <http://www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/halfway.htm>.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998. Pág. 143. Citado en 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", p. 8.

La declaración de emergencia judicial

Una vez en el cargo, el Presidente Chávez emprendió una iniciativa ambiciosa para reformar el Estado, incluyendo la celebración de un referendo que convocó una Asamblea Nacional Constituyente, y que expidió una nueva constitución que entró en vigor en diciembre de 1999. Teniendo en cuenta el abrumador consenso popular en la necesidad de una reforma judicial, el gobierno de Chávez recibió apoyo a esta iniciativa, incluso entre sus propios adversarios políticos.

Una de las primeras medidas de la Asamblea Nacional Constituyente fue declarar que el sistema judicial se hallaba en estado de emergencia. Suspendió la estabilidad de los jueces y creó una comisión de emergencia con facultades para suspender a los jueces sobre los que pesaran 7 o más quejas o cualquier tipo de investigación criminal, o que dieran muestras de riqueza que no correspondiera con sus ingresos salariales. En los meses siguientes, la comisión de emergencia destituyó cientos de jueces.¹⁵

Polarización política bajo el gobierno de Chávez

Gran parte del consenso sobre las reformas judiciales se ha evaporado con el aumento de la polarización en el país en respuesta a las políticas y al estilo de gobierno del Presidente Chávez. Durante los últimos tres años, las crecientes tensiones políticas han desencadenado la violencia en varias ocasiones y se han producido tres iniciativas concertadas por sectores de la oposición para remover al Presidente Chávez: el fallido intento de golpe de estado en abril de 2002, una huelga general que duró desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003 (con un impacto enormemente negativo sobre la economía nacional) y una campaña de peticiones en diciembre de 2003 para autorizar un referéndum.

La polarización, que impregna a la sociedad venezolana, ha irrumpido también en el Tribunal Supremo. Los 20 magistrados en funciones fueron seleccionados por la Asamblea Nacional Constituyente en marzo de 2000 con una mayoría de dos tercios, lo que indicaría que recibieron el apoyo de personas de todas las tendencias políticas. Hoy en día, sin embargo, dentro de la comunidad judicial todo el mundo sabe que el Tribunal está profundamente dividido entre opositores y aliados del Presidente Chávez. Se trata de una división por mitades en la que cada bando controla algunas de las seis salas del Tribunal. Se dice que el bando de la oposición controla la mayoría de la Sala Electoral en tanto que el bando que apoya el gobierno tiene sus aliados en la Sala Constitucional,

¹⁵ 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", p. 23.

así como en la Comisión Judicial de seis miembros que maneja muchos de los asuntos administrativos del Tribunal. Se considera que el Presidente del Tribunal Supremo, Iván Rincón Urdaneta, miembro de la Sala Constitucional y de la Comisión Judicial, es un aliado del Presidente Chávez.

IV. Jueces desechables

Jueces provisionales

Venezuela niega a sus jueces una de las salvaguardias fundamentales de la independencia judicial: la estabilidad en el cargo. Aunque este problema existía mucho antes de que el Presidente Chávez ocupara la presidencia, se ha vuelto especialmente grave con la polarización política del país en los últimos años. La gran mayoría de los jueces del país son provisionales o temporales. La inestabilidad de sus cargos los hace más vulnerables a las presiones externas destinadas a influir en la aplicación de la ley.

La Constitución venezolana preserva la independencia judicial exigiendo que los jueces sean seleccionados mediante concurso público de oposición y que sólo sean removidos mediante los procedimientos previstos en la ley.¹⁶ La Constitución exige que estos procedimientos ofrezcan garantías procesales a los jueces (lo que incluye el derecho a ser oídos.)¹⁷ Las leyes que regulan los procedimientos para la remoción exigen que esté debidamente motivada por mala conducta del juez.¹⁸

Sin embargo, sólo el 20 por ciento de los 1.732 jueces del país gozan actualmente de permanencia en sus cargos y disfrutan de los derechos establecidos en la Constitución. El 80 por ciento restante está conformado por jueces provisionales (52%), jueces temporales (26%) y por quienes ocupan otros cargos sin ninguna estabilidad (2%).¹⁹ Los jueces provisionales conservan sus cargos hasta que se convoca un concurso público para cubrir las vacantes. Los jueces temporales se designan para cubrir vacantes

¹⁶ Artículo 255, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. “El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes y serán seleccionados o seleccionadas por los jurados de los circuitos judiciales, en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces o juezas corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces o juezas. **Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley**”. (Negritillas fuera de texto)

¹⁷ Artículo 49, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:.... 2) Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad...”

¹⁸ Artículo 3, Ley de Carrera Judicial (1998): “Los jueces gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante el procedimiento que determina esta Ley”. Artículo 40: “Sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil a que hubiere lugar, los jueces serán destituidos de sus cargos, previo el debido proceso, por las causas siguientes...” Le sigue una lista de las conductas que pueden ser motivo de destitución.

¹⁹ Información suministrada mediante correspondencia electrónica con el Director Ejecutivo de la Magistratura, Tribunal Supremo de Justicia, Ricardo Jiménez Dan, 20 de mayo de 2004.

temporales, tales como las que se producen cuando a un juez titular se le concede licencia por maternidad o enfermedad.

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. La Comisión sostiene que puede suspender sumariamente a jueces temporales, sin causa y sin las garantías procesales a las que tienen derecho los jueces permanentes.²⁰ En contraste, los jueces provisionales tienen derecho a la misma seguridad en el cargo que los jueces permanentes, al menos hasta que se convoque un concurso público para cubrir las vacantes. Sin embargo, como se describe más adelante, la Comisión Judicial también ha destituido sumariamente a jueces provisionales.

Los observadores internacionales de derechos humanos han criticado reiteradamente la utilización de jueces provisionales en Venezuela. En 2001, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación porque, de acuerdo con el sistema actual, los jueces venezolanos podrían ser removidos por limitarse a cumplir sus deberes judiciales.²¹ En 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre esta misma preocupación, observando que “un alto porcentaje de jueces provisionales afecta seriamente el derecho de la ciudadanía a una adecuada administración de justicia y el derecho del magistrado a la estabilidad en el cargo como garantía de independencia y autonomía en la judicatura”.²²

Los funcionarios del sistema judicial, jueces y juristas venezolanos de todas las tendencias políticas, también reconocen el problema. En entrevistas con Human Rights Watch, el Presidente y otros magistrados del Tribunal Supremo, el Fiscal General, el Defensor del Pueblo y antiguos jueces, coincidieron en que el predominio de jueces provisionales y temporales debilita la independencia judicial.

Irónicamente, un obstáculo importante para traducir este consenso en un cambio real ha sido el requisito constitucional de seleccionar a los jueces mediante concursos públicos. Cuando la Constitución entró en vigor en 1999, ya había una gran cantidad de jueces

²⁰ La Comisión Judicial del Tribunal Supremo ha reafirmado explícitamente su autoridad en respuesta a los recursos presentados por los jueces sumariamente destituidos. Véase la nota 37.

²¹ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Venezuela, 26/04/2001. “Un proceso de reorganización prolongado pone en riesgo la independencia de dicho poder, por la posibilidad de que los jueces sean removidos como consecuencia del ejercicio de la función judicial, infringiendo así el párrafo 3 del artículo 2 y el artículo 14 del Pacto”.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, 29 de diciembre de 2003, para. 159-177.

provisionales en el país. Las cifras de 1997 reflejan que sólo el 40 por ciento de los jueces tenían permanencia en sus cargos.²³ 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 con la intención de mejorar el acceso a la justicia.) Convertir este número considerable — y creciente — de cargos interinos en permanentes requiere la convocatoria de concursos públicos para cada uno de ellos.

Con esta finalidad, 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.²⁴ 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.

En marzo de 2003 se suspendió el programa de concursos públicos. Human Rights Watch recibió explicaciones contradictorias sobre las razones que provocaron la suspensión. 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 comités de evaluación y de la decisión de numerosos evaluadores de abandonar el programa.²⁵ Otras personas involucradas en el programa discrepan de esta opinión. Por ejemplo, René Molina, Ex Inspector General de Tribunales, que ayudó a diseñar el programa de concursos insiste en que el procedimiento de “doble ciego” para seleccionar a los evaluadores y administrar los concursos hizo prácticamente imposible que los intereses particulares controlaran los comités.²⁶ (Sin embargo, Molina recordó luego que había sido presionado por funcionarios del gobierno para que manipulara los concursos en favor de candidatos específicos.) La Red de Veedores, una organización no gubernamental que verificó este programa, informó de casos de posible connivencia entre participantes y jurados, y varias irregularidades administrativas, pero nada que pudiera justificar la suspensión del programa.²⁷

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”, p. 22.

²⁴ *Ibíd.*, p. 23.

²⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004.

²⁶ Entrevista de Human Rights Watch con René Molina, Caracas, 14 de mayo de 2004.

²⁷ Red de Veedores, “Poder Judicial y Sistema de Justicia en Venezuela 2002-3”, disponible en <http://veedores.org/nodos/veejudicial/informes/observacionpoderjudicial.htm>.

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. 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.

Destitución sumaria de jueces

El peligro de negar la estabilidad en el cargo a los jueces quedó de manifiesto a principios de este año cuando tres jueces fueron sumariamente despedidos después de poner en libertad a personas detenidas durante las protestas contra el gobierno. Las destituciones se produjeron el 2 de marzo, cuando Venezuela estaba envuelta en la agitación más grave que había vivido desde el intento de golpe contra el gobierno en abril de 2002. El 27 de febrero, una manifestación de la oposición se tornó en violencia cuando los civiles se enfrentaron con unidades de la Guardia Nacional en el centro de Caracas. Las protestas y los enfrentamientos callejeros continuaron hasta la semana siguiente, dejando un saldo de 13 muertos y más de un centenar de heridos. Las fuerzas gubernamentales detuvieron a cientos de personas y, después de maltratar violentamente a algunas de ellas, solicitaron órdenes judiciales para prolongar su detención a la espera del juicio.

Tres jueces de Caracas, Miguel Luna, Petra Jiménez y María Trastoy, recibieron algunas de estas solicitudes. Luna recibió el caso de dos legisladores de la oposición detenidos el sábado 28 de febrero; Jiménez recibió el caso de un hombre detenido el lunes 1 de marzo y Trastoy recibió el caso de otros seis detenidos al final de ese mismo día.

Los tres jueces decidieron que el ministerio público no había presentado suficientes elementos para justificar la prolongación de la detención de los sospechosos y ordenaron su libertad inmediata e incondicional.²⁸ Todos sus fallos fueron confirmados posteriormente por los tribunales de apelaciones.²⁹

²⁸ Entrevistas telefónicas de Human Rights Watch con María Trastoy y Miguel Luna, 18 de mayo de 2004.

²⁹ *Ibíd.* Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas Sala Quinta, Actuación No. SA-5-04-1442, Caracas, 12 de abril de 2004 (confirmando el fallo de Petra Jiménez). Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas Sala Quinta Accidental, Actuación No. SA-5-04-1436, Caracas, 14 de abril de 2004 (confirmando el fallo de María Trastoy).

Los tres funcionarios fueron destituidos el martes 2 de marzo. Recibieron notificaciones del Presidente del Tribunal Supremo, informándoles que la Comisión Judicial del Tribunal Supremo había decidido esa misma mañana revocar sus nombramientos “en razón de las observaciones que fueron formuladas ante este Despacho”.³⁰ En las notificaciones no se explicaron cuáles fueron las “observaciones” ni las posibles causas de su destitución.

Cuando le preguntamos por los tres jueces, Rincón dijo a Human Rights Watch que habían sido jueces temporales, que habían ocupado el puesto durante un breve período y no tenían derecho a los procedimientos administrativos que corresponden a los jueces permanentes y provisionales, aunque insistió en que no se les había negado el derecho al debido proceso, ya que tenían derecho a recurrir la decisión mediante un “recurso de reconsideración” ante la Comisión. Manifestó también que sólo uno de los jueces decidió presentar el recurso y que había sido reincorporado en el cargo, en tanto que las restantes juezas destituidas decidieron comunicar sus quejas a la prensa. Dijo que estaban trabajando con un partido político de la oposición y “sólo estaban haciendo política”.³¹

La versión de Rincón es inexacta en varios aspectos. Ninguno de los jueces tenía cargo temporal. Dos de ellos eran jueces provisionales y por lo tanto, como él mismo lo admitió, tenían derecho al procedimiento disciplinario normal.³² La tercera jueza, Petra Jiménez, que ocupaba un puesto de “suplente especial”, había ejercido el cargo de manera continuada durante por lo menos tres años.

Los tres jueces impugnaron de hecho sus destituciones mediante un “recurso de reconsideración” ante la Comisión Judicial. Efectivamente uno de ellos, Luna, fue reincorporado a su puesto. (Aunque después lo destituyeron una vez más en forma sumaria y también en circunstancias cuestionables.)³³ Las otras dos juezas, Trastoy y Jiménez, informaron que no habían recibido ninguna respuesta a sus recursos.³⁴

³⁰ Notificación a María del Carmen Trastoy Hombre del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Plena, Documentos No. TPE-04-0231, Caracas, 2 de marzo de 2004; Notificación a Petra Margarita Jiménez Ortega del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Plena, Oficio No. TPE-04-0231, Caracas, 2 de marzo de 2004.

³¹ Entrevista de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004.

³² Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, “Designación del Martes, 02 de Marzo de 2004”. Disponible en http://www.tsj.gov.ve/designaciones/designacion.asp?fecha_id=93.

³³ Recibió el caso de un alcalde de la oposición acusado de “rebelión”.

³⁴ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con María Trastoy, 18 de mayo de 2004.

El uso del recurso de apelación no cambia el hecho de que estos jueces hayan sido destituidos sin derecho a la defensa. Es posible que puedan presentar una defensa, *ex post facto*, en el trámite de la apelación. Sin embargo, este derecho de impugnación carece ampliamente de sentido ya que no han sido informados de las razones por las cuales se les destituyó (se verían obligados a suponer los cargos contra los que se deben defender) — en tanto la Comisión persista en considerar que su decisión es totalmente discrecional.

Human Rights Watch obtuvo una copia de una decisión adoptada por la Comisión Judicial en respuesta a un “recurso de reconsideración” presentado por otra jueza que fue despedida en forma sumaria y en circunstancias poco claras. Mercedes Chocrón fue removida de su cargo de juez temporal en enero de 2003, después que intentara llevar a cabo una inspección judicial a una base militar donde estaba detenido un general acusado de presuntos delitos cometidos en el contexto de las actividades antigubernamentales. (El propósito de la inspección era garantizar que el gobierno estaba cumpliendo las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.) El fallo de la Comisión Judicial no abordó las razones para la destitución de Chocrón y se limitó a presentar como fundamento legal la total discrecionalidad para remover a jueces temporales, argumentando que esta facultad “no tiene límite sustantivo alguno” y que sus motivos “no pueden ser cuestionados ni sometidos a revisión”.³⁵

Cierre del segundo máximo tribunal del país

El problema del debido proceso para los jueces removidos no se limita a los despidos sumarios que realiza la Comisión Judicial. En un caso de 2003, una Corte fue, de hecho, cerrada y sus magistrados despedidos, mientras el Tribunal Supremo aún no resuelve sus apelaciones.

De acuerdo con el procedimiento vigente los jueces permanentes y provisionales pueden ser destituidos por un organismo administrativo dentro del Poder Judicial, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, a partir de los cargos

³⁵ Comisión Judicial, El Tribunal Supremo de Justicia, Magistrado Ponente: Luis Martínez Hernández, Exp. No. CJ-2003-0015, 16 de junio de 2003): “Al no gozar la recurrente de estabilidad en el ejercicio del cargo, es evidente que el órgano dotado de la potestad para ello podía hacer uso de la misma potestad que utilizó para realizar su designación, y en consecuencia procede libremente a revocar tal designación, lo cual implica el ejercicio de **una amplia y discrecional facultad para la cual no tiene límite sustantivo alguno**, desde que frente a ella no se levanta la barrera de la estabilidad del funcionario judicial. Desde este punto de vista la revocatoria de la designación de la recurrente acordada por esta Comisión Judicial no se erige como *un acto disciplinario*, es decir, no se trata de la aplicación de una sanción originada de una falta, sino que se trata de un acto fundado en motivos de oportunidad; motivos estos que, por tanto, **no pueden ser cuestionados ni sometidos a revisión**”. (Negritas fuera de texto)

presentados por el Inspector General de Tribunales. Los jueces tienen oportunidad de defender su trayectoria profesional ante la Comisión. Tienen cinco días para preparar su defensa escrita y la Comisión diez días para tomar una decisión.³⁶ (En algunas ocasiones la Comisión concede más tiempo del previsto a los jueces, y ella misma se toma más tiempo del previsto.) Los jueces pueden recurrir la decisión de la Comisión ante el Tribunal Supremo, pero en contraste con el apresurado procedimiento de destitución, el proceso de apelación puede extenderse indefinidamente, dejando a los jueces suspendidos en un limbo y poniendo en duda la validez de sus destituciones.³⁷ La incertidumbre que resulta es especialmente problemática cuando afecta a jueces que han decidido casos controvertidos.

El caso más notorio de este tipo es el de tres magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA) que fueron despedidos en octubre de 2003. La CPCA es el segundo máximo tribunal de Venezuela y tiene jurisdicción nacional sobre los casos relativos a quejas por actuaciones administrativas del gobierno (a excepción de las adoptadas por los funcionarios del gabinete, que son revisadas directamente por el Tribunal Supremo.) En el año anterior a su destitución, los magistrados de la CPCA habían admitido numerosos recursos contra las políticas y los programas del gobierno de Chávez. En varios casos, la Corte decidió a favor de gobiernos municipales (dirigidos por alcaldes de la oposición) que habían cuestionado la interferencia militar con sus propias fuerzas policiales. En otro caso destacado, en agosto de 2003, decidió que cientos de médicos cubanos enviados por el gobierno de Cuba para trabajar como voluntarios en comunidades pobres no podrían ejercer la medicina en Venezuela sin una certificación del colegio venezolano de médicos.³⁸

El Presidente Chávez denunció públicamente a la CPCA y sus magistrados en varias ocasiones. Tras la decisión de agosto de 2003 sobre los médicos cubanos, por ejemplo, se refirió a los juristas como “magistrados que no deben ser magistrados”, diciendo:

No les digo lo que me provoca porque estamos ante un país. Pero lo está diciendo el pueblo. Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren..... Ustedes creen que el pueblo

³⁶ Entrevista de Human Rights Watch con miembro de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, Laurence Quijada, Caracas, 13 de mayo de 2004.

³⁷ Un juez provisional, Luis Enrique Ortega Ruiz, presentó un recurso en septiembre de 2002 y todavía no ha recibido una respuesta después de un año y medio. Otra jueza provisional, María Cristina Reverón, que presentó un recurso en marzo de 2002, todavía no ha recibido una respuesta después de dos años.

³⁸ “Corte de Venezuela ordena dejar de ejercer médicos de Cuba en Caracas”, Reuters, 21 de agosto de 2003.

venezolano le va a hacer caso a una decisión inconstitucional, pues no le va a hacer caso.³⁹

En septiembre del mismo año, en una medida altamente inusual, agentes de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) arrestaron al chofer de uno de los magistrados cuando entregaba un documento judicial a un tercero fuera de la sede del Tribunal. La actuación del chofer violó los reglamentos sobre el manejo de documentos judiciales, aunque el Tribunal Supremo falló (después de que el chofer pasara 35 días en la cárcel), que no había cometido un delito y ordenó ponerlo en libertad.⁴⁰ Dos días después del arresto, el Presidente Chávez se dirigió una vez más en contra de la Corte y calificó de “bandido” a su presidente.⁴¹ Tres días después, un fiscal acompañado de agentes de la policía, que, según se informó, iban fuertemente armados, realizó un sorpresivo allanamiento a la sede de la CPCA.

Dos semanas después, el Inspector General de Tribunales recomendó a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial la destitución de los cinco magistrados de la CPCA por un asunto totalmente distinto: una afirmación realizada por el Tribunal Supremo en una decisión del mes de mayo anterior de que la CPCA había incurrido en “error inexcusable” en un fallo emitido en 2002. Tras revisar los cargos y la defensa de los magistrados, la Comisión ordenó la destitución a cuatro magistrados (al quinto no se le impuso la sanción por haber cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación).⁴²

En el mes siguiente tres magistrados recurrieron la decisión de destitución ante el Tribunal Supremo, interponiendo simultáneamente dos recursos. La legislación venezolana obliga al Tribunal Supremo a responder a cada una de las acciones presentadas en un plazo específico. El recurso jerárquico que presentaron el 13 de noviembre debió decidirse en un plazo de 90 días⁴³ y el recurso de nulidad, presentado el 27 de noviembre, debió decidirse en un plazo de 3 días.⁴⁴

³⁹ Transcripción extraoficial del programa de radio y televisión Aló Presidente No. 161, 24 de agosto de 2003, pp. 22 – 24.

⁴⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Blanca Rosa Mármol de León, Magistrada del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004.

⁴¹ Transcripción extraoficial del discurso público del Presidente Chávez, 20 de septiembre de 2003.

⁴² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 4 de noviembre de 2003, p. 330, 848.

⁴³ Artículo 91, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

⁴⁴ Artículo 10, Código de Procedimiento Civil.

Más de medio año después, el Tribunal Supremo no ha tomado ninguna decisión sobre los recursos. Cuando le preguntamos por las razones a su Presidente, dijo a Human Rights Watch que se debía a que los casos “no eran altamente prioritarios”.⁴⁵

Sin embargo, existen varias razones por las que el Tribunal Supremo debe considerar estos recursos como una de sus mayores prioridades. La primera es la simple cuestión de las garantías procesales de los magistrados destituidos. La segunda es el hecho de que el segundo máximo tribunal del país ha dejado de funcionar por falta de quórum, provocando una enorme acumulación de casos sin resolver (se estima que podría llegar a 2.000 casos, todos relacionados con demandas contra actos administrativos del gobierno). Aunque Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, dijo que la Corte ha intentado llenar las vacantes con nuevos jueces, ya ha transcurrido más de la mitad de un año sin que se hayan hecho los nombramientos. Por otra parte, no es claro lo que sucedería con los nuevos funcionarios si los jueces destituidos ganaran las apelaciones.

Una última razón es el carácter altamente controvertido del caso — y en concreto la percepción creada por las declaraciones públicas del Presidente Chávez, así como las inusualmente acciones policiales contra la CPCA, de que la decisión respondía a la voluntad del Poder Ejecutivo más que a la aplicación de la ley. Esta percepción, que compartían muchas de las personas entrevistadas por Human Rights Watch, se ha visto reforzada por el hecho de que el Tribunal Supremo no ha revisado la legalidad de las destituciones.

⁴⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004.

V. Quiebre a la separación de poderes

La Asamblea Nacional aprobó una ley en mayo de 2004 que debilita gravemente la independencia del Poder Judicial del país. La nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia modifica la composición del máximo tribunal del país, así como su relación con el resto de los poderes del Estado.

La manera en que se aprobó la ley es muy cuestionable. La Constitución venezolana intenta salvaguardar la autonomía de las instituciones del Estado — lo que incluye al sistema judicial — exigiendo una mayoría de dos tercios para aprobar la modificación de las leyes orgánicas que rigen su estructura y funcionamiento.⁴⁶ *Prima facie* la Asamblea Nacional violó esta disposición constitucional con la aprobación de la nueva ley, pues la coalición gobernante desatendió el requisito de que dichas leyes deben aprobarse con una mayoría calificada de dos tercios, y aprobó la nueva ley por mayoría simple. Además de lo anterior, dicha mayoría realizó maniobras parlamentarias irregulares que parecen violar el espíritu y quizás el texto de la Constitución, tales como cambios sustantivos al texto de la ley después de su aprobación y la fusión de múltiples artículos para evitar un debate plenario sobre cada uno de ellos.

Poder para copar el Tribunal Supremo

La nueva ley para conformar el Tribunal Supremo de adeptos al gobierno aumentó el número de magistrados de 20 a 32, aumentando dos magistrados a cada una de las seis salas del Tribunal.⁴⁷ Los nuevos magistrados podrían ser designados por mayoría simple en la Asamblea Nacional: un candidato que no reciba el apoyo de una mayoría de dos tercios en las tres primeras votaciones puede ser designado por mayoría simple en la cuarta votación.⁴⁸ En contraste a la nueva Ley, los 20 miembros actuales del Tribunal Supremo fueron confirmados con una mayoría de al menos dos tercios.⁴⁹

Los defensores de la ley han justificado este aumento como una medida para aliviar la carga de trabajo actual de los magistrados.⁵⁰ Esta justificación es dudosa, en el mejor de

⁴⁶ Artículo 203, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁴⁷ Artículo 2, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

⁴⁸ Artículo 8, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

⁴⁹ Aunque existe desacuerdo entre los juristas venezolanos sobre si la mayoría de dos tercios era un requisito de la antigua constitución y es un requisito de la nueva, la mayoría coincidieron en que los designados para el Tribunal Supremo recibían en general dicho margen de votos.

⁵⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Calixto Ortega, miembro de la Asamblea Nacional, 6 de mayo de 2004. Entrevista de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004.

los casos, pues los cuatro magistrados (además de un ex magistrado) que hablaron con Human Rights Watch coincidieron en que sólo dos o tres de las salas tienen alguna dificultad para mantenerse al día con los casos (la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa).⁵¹ Según el Presidente del Tribunal Supremo Iván Rincón Urdaneta la única razón para aumentar el número de magistrados en las demás salas es ayudarles a manejar las tareas administrativas. Sin embargo, no es difícil imaginar otras maneras de aliviar las responsabilidades administrativas de los magistrados delegando el trabajo en su personal. En este sentido, tampoco es difícil imaginar maneras de aliviar el volumen de trabajo de las Salas que manejan más casos, por ejemplo asignándoles más funcionarios o creando tribunales adjuntos encargados de casos en los que la jurisprudencia ya esté claramente establecida.

Sin embargo, independientemente de la justificación, el fuerte impacto de esta Ley sobre la independencia del sistema judicial es incuestionable. Permitirá que la coalición mayoritaria en la Asamblea Nacional altere radicalmente el equilibrio de poder dentro del máximo tribunal del país, logrando que cada una de sus salas sea controlada por magistrados adeptos a su agenda política.

Poder para purgar el Tribunal Supremo

La constitución venezolana busca garantizar la independencia de los magistrados otorgándoles un único mandato de 12 años y estableciendo un proceso de destitución que requiere una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional, cuando el Poder Ciudadano (compuesto por el Fiscal General, el Defensor del Pueblo y el Contralor General) haya determinado que el magistrado ha cometido una “falta grave”.⁵²

La nueva ley elimina esta garantía. Aunque el proceso de destitución de magistrados sigue exigiendo el voto de una mayoría de dos tercios, la ley crea dos nuevos mecanismos para remover a los magistrados que no exigen dicha mayoría. Uno de ellos consiste en la suspensión del magistrado a la espera de la votación para confirmar su destitución y el otro consiste en la anulación de su designación.

⁵¹ Entrevistas de Human Rights Watch con Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004; Juan Rafael Perdomo, Caracas, 13 de mayo de 2004, Blanca Rosa Mármol, magistrada del Tribunal Supremo, Caracas, 13 de mayo de 2004; Carlos Martín, magistrado del Tribunal Supremo, Caracas, 14 de mayo de 2004. Entrevista telefónica de Human Rights Watch con Carlos Escarrá, ex Magistrado del Tribunal Supremo, 16 de mayo de 2004.

⁵² Artículos 264-5, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. El artículo 265 declara: “Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca”.

El primer mecanismo está recogido en una nueva disposición que declara que, cuando el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el magistrado quedará inmediatamente suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional.⁵³ La ley exige que el Presidente de la Asamblea convoque una sesión y se someta a votación la destitución en un plazo de diez días. Sin embargo, la Asamblea desatiende habitualmente dichos plazos y no hay mecanismos efectivos para imponer su cumplimiento. En consecuencia, si el Presidente de la Asamblea decide no someter la cuestión a votación, el magistrado puede quedar suspendido indefinidamente.

La definición de las “faltas graves” es amplia e incluye categorías altamente subjetivas como “atentar, amenazar, o lesionar la ética pública y la moral administrativa” y “adoptar decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación”.⁵⁴

La Asamblea Nacional también se ha arrogado la potestad de anular la designación de magistrados por mayoría simple en una de las tres circunstancias siguientes: “el magistrado suministró información falsa en el momento de su selección para el Tribunal”; la “actitud pública (del magistrado) atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo de Justicia o cualquiera de sus miembros”; o “el magistrado atente contra el funcionamiento del Poder Judicial”.⁵⁵

⁵³ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, artículo 23, número 3. “Los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser sancionados o removidos de sus cargos, en casos de faltas graves, por la Asamblea Nacional, previa la solicitud y calificación de las faltas que realizare el Poder Ciudadano. En caso de remoción, la misma deberá ser acordada por aprobación de una mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, previa audiencia del Magistrado o Magistrada. **A partir del momento en que el Poder Ciudadano califique la falta como grave y solicite la remoción por unanimidad, el Magistrado o Magistrada quedará suspendido del cargo, hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional.** Asimismo, quedará suspendido si el Tribunal Supremo de Justicia declara que hay mérito para enjuiciarlo; en tal caso, esta medida es diferente a la sanción de suspensión prevista en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano”. (Negrillas fuera de texto)

⁵⁴ Artículo 11, Ley Orgánica del Poder Ciudadano. “Se consideran faltas graves de los magistrados o las magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, las siguientes: 1. Cuando atenten, amenacen, o lesionen la ética pública y la moral administrativa establecida en la presente Ley. ...4. Cuando adopten decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación”.

⁵⁵ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, Artículo 23, número 4: “La Asamblea Nacional, por mayoría simple, podrá anular el acto administrativo mediante el cual se designa a un Magistrado o Magistrada, principal o suplente, cuando éste hubiere suministrado datos falsos con motivo de su postulación a la fecha de la misma, que impida conocer o tergiversar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente Ley y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; o **cuando la actitud pública de éstos, que atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo de Justicia, de cualesquiera de sus Salas, de los Magistrados o Magistradas del Poder Judicial; o cuando atente contra el funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de alguna de sus Salas o del Poder Judicial**”. (Negrillas fuera de texto)

Esta disposición es una clara estrategia para eludir el requisito constitucional que exige que los magistrados sean destituidos por una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional. Denominar a esta medida una “anulación de la designación” no puede ocultar el hecho de que consiste en la destitución del magistrado.

Lo que hace que la disposición sea especialmente peligrosa es el hecho de que dos de los tres criterios para la “anulación” son completamente subjetivos y, por lo tanto, permitirán que la mayoría en la Asamblea persiga a los magistrados que, a juicio de ellos, se identifiquen con la oposición política. De hecho, una integrante del partido gobernante del Presidente Chávez, Iris Valera, ha reconocido explícitamente que esta es la intención de la ley y afirmó que “[l]os 10 magistrados golpistas que apoyaron al gobierno de facto de Pedro Carmona deben quedar fuera del Tribunal Supremo de Justicia y la nueva Ley aprobada en la Asamblea Nacional servirá para lograr ese propósito”.⁵⁶

Consecuencias para el referéndum

Las disposiciones de la nueva ley para copar de aliados y purgar el Tribunal Supremo — que serían inaceptables en cualquier circunstancia — son especialmente inquietantes teniendo en cuenta el contexto político actual de Venezuela.

El principal objetivo de estas iniciativas es probablemente la Sala Electoral del Tribunal Supremo que, de acuerdo con la Constitución venezolana, tiene competencia sobre todas las disputas legales relacionadas con el ejercicio del poder electoral. La Sala cuenta actualmente con dos miembros (de tres) a quienes se les identifica con la oposición y votaron a favor del recuento de las firmas rechazadas en la petición del referendo. Al designar a dos nuevos magistrados para esta Sala, la coalición gobernante podrá inclinar la balanza a su favor. (La Sala Electoral es la que maneja menos casos y, según todas las versiones, es la que menos necesidad tiene de magistrados adicionales — lo que podría explicar la insistencia en ampliar el número de magistrados en todas las salas del Tribunal.)

Simultáneamente, los magistrados que caigan en desgracia con la coalición gobernante podrían ser objeto de destitución. El Fiscal General ya ha abierto investigaciones sobre el manejo del caso del referéndum por parte de la Sala Electoral. No está claro si la disposición de la nueva Ley sobre suspensiones es aplicable si el Poder Ciudadano determina que los magistrados han cometido “falta grave”. El Fiscal General dijo a

⁵⁶ Iris Varela, miembro de la Asamblea Nacional, citada por la agencia de noticias oficial, Venpres, 3 de mayo de 2004.

Human Rights Watch que creía que la nueva sanción no podría aplicarse con carácter retroactivo.⁵⁷ En cualquier caso, el hecho de que los magistrados estén siendo investigados por sus decisiones sobre causas relacionadas con el referéndum es una muestra clara de que serán sometidos a un examen similar — y a una posible sanción — por cualquier decisión futura sobre este tema controvertido.

⁵⁷ Entrevista de Human Rights Watch con Isaias Rodríguez, Fiscal General, Caracas, 14 de mayo de 2004.

VI. Recomendaciones

Al Presidente Hugo Chávez Frías:

Es de vital importancia que los asuntos tratados en el presente informe no se reduzcan a una discusión político partidista y que nuestras críticas no se malinterpreten como objeciones políticas. Human Rights Watch no toma partido en el conflicto político en curso en Venezuela. Cuando sectores de la oposición emprendieron un golpe de estado en abril de 2002, denunciábamos firmemente sus acciones — al igual que denunciábamos cualquier medida que ponga en peligro el respeto por los derechos humanos fundamentales en cualquier parte del mundo, independientemente de la ideología política de los responsables.

Hoy en día, la amenaza más grave para los derechos humanos en Venezuela es la posibilidad de control político sobre el Tribunal Supremo facilitada por la nueva ley que pretende llenar de aliados al Tribunal. Sin embargo, no es demasiado tarde para que Venezuela revierta el curso de los acontecimientos y salvaguarde la independencia y la autonomía de su sistema judicial. Con esta finalidad, el presidente debe:

- Dar instrucciones a sus seguidores en la Asamblea Nacional para que suspendan inmediatamente la implementación de la nueva ley que pretende copar de aliados al Tribunal Supremo;
- Promover legislación que modifique estas disposiciones que socavan la independencia del sistema judicial;
- Colaborar activamente con el Secretario General de la OEA, si la Organización busca vías para ayudar a Venezuela a enfrentar la crisis que sufre su sistema judicial.

Al Tribunal Supremo:

El Tribunal Supremo de Venezuela todavía tiene una oportunidad para evitar que con la nueva Ley el Tribunal esté copado con seguidores del gobierno que amenazarían su autonomía. Desde que se aprobó la ley el mes pasado, el Tribunal ha recibido varios recursos que cuestionan la constitucionalidad de sus disposiciones más perjudiciales, por lo tanto, el Tribunal Supremo debe:

- Actuar rápidamente para revisar estos recursos, prestando especial atención a las disposiciones de la ley para copar el Tribunal, que permiten la remoción o la suspensión de magistrados sin la mayoría de dos tercios requerida por el artículo 265 de la Constitución de Venezuela.

El Tribunal Supremo debe adoptar medidas para fortalecer la independencia de los jueces. En concreto, debe:

- Reactivar el programa de concursos públicos para la selección de jueces titulares;
- Suspender la destitución de jueces sin motivo ni debido proceso, independientemente de la naturaleza del nombramiento;
- Dar prioridad a la revisión inmediata e imparcial de los recursos presentados por jueces que han sido destituidos después de manejar casos controvertidos.

Los organismos multilaterales de financiamiento

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pueden desempeñar un papel significativo en el fortalecimiento del sistema judicial de Venezuela, como pone de manifiesto su participación en el país hasta la fecha. El Banco Interamericano de Desarrollo ofreció un préstamo de 75 millones de dólares en 2001 para proyectos en la Fiscalía General y el Ministerio del Interior y Justicia, destinados a mejorar la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, estimulando la participación pública y la confianza en el sistema judicial, y reduciendo la violencia en las prisiones. El Banco Mundial ha respaldado al Poder Judicial venezolano en los últimos años con un préstamo de 30 millones de dólares, destinado a la modernización de la infraestructura del sistema judicial y un crédito de 4,7 millones de dólares para aumentar la eficiencia del Tribunal Supremo. Aunque ambos proyectos han sido culminados, el Banco está estudiando actualmente la posibilidad de conceder un tercer préstamo para proyectos dentro del sistema judicial.

El problema más apremiante para el actual sistema de justicia venezolano son las amenazas a su independencia y autonomía. En tanto no se enfrenten estas amenazas, las mejoras en otros aspectos puede que sólo ayuden a funcionar a un sistema con graves fallas estructurales. Por lo tanto, las agencias internacionales de financiamiento interesadas en apoyar el sistema judicial venezolano deben:

- Dirigir su atención a las iniciativas para el fortalecimiento de la independencia de los jueces y la autonomía de los tribunales.
- Condicionar todas las ayudas y financiamientos a que Venezuela adopte medidas inmediatas y concretas para enfrentar las amenazas contra la independencia judicial que se documentan en este informe.

A la Organización de Estados Americanos:

La Carta Democrática Interamericana, adoptada por los 34 ministros de relaciones exteriores de la OEA en 2001, reconoce que “uno de los propósitos de la OEA es

promover y consolidar la democracia representativa,” y reafirma el principio (reflejado originalmente en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo) de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático.⁵⁸

Con este fin, el artículo 18 de la Carta dispone que “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” el Secretario General y el Consejo Permanente de la OEA pueden adoptar medidas para investigar y responder a la situación “con el consentimiento previo del gobierno afectado”.⁵⁹

La actual crisis que enfrenta el sistema judicial venezolano podría tener un efecto profundamente negativo en la democracia del país. A menos que el gobierno venezolano adopte inmediatamente medidas concretas para revertir el curso de los acontecimientos, el Secretario General de la OEA:

- Debe hacer uso de su autoridad, de acuerdo con el artículo 18 de la Carta, para coordinar con el gobierno de Venezuela las vías para enfrentar las amenazas contra la independencia de su Poder Judicial que afectan al sistema democrático de su país.

⁵⁸ Preámbulo, Carta Democrática Interamericana.

⁵⁹ Artículo 18, Carta Democrática Interamericana. “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

La Carta Interamericana también autoriza a la OEA a actuar sin obtener el consentimiento previo del Estado Miembro “[e]n caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático. (Artículo 20). En dichas circunstancias, el Secretario General o cualquier Estado Miembro “podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”.

VII. Agradecimientos

Daniel Wilkinson, investigador de la División de las Américas de Human Rights Watch escribió este informe. El informe fue editado por Joanne Mariner, Subdirectora de la División; Wilder Tayler, Director Jurídico de Human Rights Watch y Joseph Saunders, director de la División de Programas. Jennifer Nagle, Ximena Casas, Nicolás Steinberg y Martin Austermuhle contribuyeron a la investigación y producción del informe. Juan Luis Guillén hizo la traducción.

Human Rights Watch agradece a las organizaciones, funcionarios del gobierno e individuos que prestaron su colaboración durante la investigación de este informe. En particular, agradecemos al Presidente del Tribunal Supremo de Justicia Iván Rincón Urdaneta, el Fiscal General Isaías Rodríguez, el Defensor del Pueblo Germán Mundarain por las entrevistas que nos concedieron.