



## INFORME DE ACCESO A LA JUSTICIA SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN VENEZUELA PARA EL EPU/VENEZUELA 2011

1. **Acceso a la justicia**<sup>1</sup> es una organización no-gubernamental de profesores universitarios e investigadores, que quiere dar a conocer el sistema de justicia venezolano y su Estado de derecho, bajo una perspectiva científica, de análisis riguroso y objetivo, basado en estadísticas y en encuestas serias. Su sitio web es <http://www.accesoalajusticia.org/>.
2. **El presente Informe resume las más importantes violaciones del gobierno de Venezuela durante los últimos cuatro años a los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”.**
3. **Antecedentes.** El gobierno del Presidente Hugo Chávez desde su inicio ha atacado la independencia de la judicatura venezolana. En agosto de 1999, antes de la entrada en vigencia de una nueva Constitución, promovida por el propio Presidente de la República, la Asamblea Nacional Constituyente dictó un decreto, en el que suspendió la estabilidad de los jueces y ordenó la depuración de la judicatura<sup>2</sup>. En este periodo, hubo un importante proceso de depuración que se desvirtuó cuando la Comisión Judicial<sup>3</sup> decidió, en el año 2003, suspender los concursos públicos de oposición para el ingreso a la judicatura, que se habían iniciado en el 2000, de manera lenta pero conforme a la nueva Constitución. Esa suspensión dio lugar a lo que Human Rights Watch, en su informe de 2004, al referirse a los jueces venezolanos, resumió en la expresión “*jueces desechables*”<sup>4</sup>. La situación empeoró cuando en agosto de 2004 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia<sup>5</sup>, que aumentó el número de magistrados de 20 a 32, lo que permitió a la Asamblea Nacional nombrar nuevos magistrados partidarios del gobierno, y así, tener mayoría en el Tribunal Supremo de Justicia. Esta ley también estableció causales de remoción de los magistrados, que dieron gran discrecionalidad a la Asamblea Nacional para removerlos. Como consecuencia de la entrada en vigencia de esa ley, más de la mitad de los magistrados fueron renovados en ese momento<sup>6</sup> sin que hubieran transcurrido en su cargo el periodo constitucionalmente establecido.
4. **Nueva propuesta de reforma constitucional.** A finales de 2006, el Presidente Hugo Chávez hizo otra propuesta de reforma constitucional, y para ello, designó un “Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución”<sup>7</sup>, integrado por representantes de todos los poderes públicos, incluida la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia. En el decreto de creación del Consejo, el Presidente indicó que el trabajo se debía realizar “*de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad*”<sup>8</sup>. Esta reforma proponía dejar atrás el Estado liberal de Derecho y el individuo y crear una sociedad donde sólo imperara la ideología socialista bolivariana<sup>9</sup>. La misma reducía la organización política y estatal venezolana

<sup>1</sup> Laura Louza, Directora de Acceso a la justicia, email: [lauralouza@accesoalajusticia.org](mailto:lauralouza@accesoalajusticia.org)

<sup>2</sup> Decreto de reorganización del Poder Judicial, publicado en Gaceta Oficial N° 36.772 de fecha 25 de agosto de 1999, que fue reimpresso el 8 de septiembre en Gaceta Oficial N° 36.782.

<sup>3</sup> Órgano del Tribunal Supremo de Justicia, no previsto en la Constitución, ni actualmente en Ley alguna, encargado del nombramiento y destitución de los jueces.

<sup>4</sup> <http://www.hrw.org/en/reports/2004/06/16/rigging-rule-law>

<sup>5</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 37.942 del 20-5-2004.

<sup>6</sup> <http://www.tsj.gov.ve/eltribunal/magistrados.shtml>

<sup>7</sup> Decreto N° 5138 de fecha 17-1-2007, Gaceta Oficial N° 38.607 de 18-1-2007.

<sup>8</sup> Artículo 2 del decreto mencionado.

<sup>9</sup> En este tipo de sociedad predomina lo colectivo sobre lo individual, el Estado es dueño de todo y hay una co-gestión de los asuntos públicos con el ciudadano que puede actuar prácticamente sólo a través de los consejos comunales, que son órganos de un nuevo



a un solo poder y cambiaba el modelo político, social y económico de la actual Constitución. Probablemente por ello la reforma fue rechazada el 2 de diciembre de 2007. No obstante esto, el gobierno venezolano ha ido poniéndola en vigencia paulatinamente a través de decretos-leyes del Presidente y leyes de la Asamblea Nacional, que hasta finales de 2010 estaba integrada sólo por diputados del partido de gobierno<sup>10</sup>. Por su parte, las actuaciones del Tribunal Supremo de Justicia, después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en agosto de 2004, han sido abrumadoramente pro gobierno. Esto se ha manifestado sobre todo a partir de 2008, cuando los magistrados han hecho declaraciones públicas<sup>11</sup> y han dictado sentencias<sup>12</sup> a favor de la reforma constitucional y del modelo socialista bolivariano, en contra del Estado de Derecho, con contenidos muy preocupantes para la vigencia de un Estado Democrático Constitucional de Derechos Humanos. También llaman la atención las órdenes directas y públicas que el propio Presidente de la República le ha dado al Poder Judicial<sup>13</sup>.

5. **El Código de Ética del juez y jueza venezolanos**<sup>14</sup> prevé el régimen disciplinario de los jueces y crea un Tribunal Disciplinario Judicial y una Corte Disciplinaria Judicial, que conoce en apelación de las causas de aquel. Sus jueces son designados por un “Consejo Electoral Judicial”, integrado mayoritariamente por delegados de los consejos comunales, quienes son apéndices del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>. Las sanciones disciplinarias incluyen causales para la amonestación, la suspensión, la destitución, e incluso, la inhabilitación en el ejercicio de las funciones judiciales de dos a doce años. Las causales de inhabilitación no se especifican; sólo se indica que la inhabilitación es consecuencia de la suspensión o la destitución. Las causales permiten gran subjetividad al juzgador<sup>16</sup>. Los órganos previstos en el Código no han sido creados a pesar de haber transcurrido aproximadamente un año y medio desde su entrada en vigencia, pero la propia ley prevé un régimen transitorio según el cual la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, que se ha ocupado del régimen disciplinario “de manera transitoria” desde 1999, lo siga haciendo hasta que se creen los tribunales disciplinarios<sup>17</sup>. También prevé que la Asamblea Nacional nombre a los jueces con competencia disciplinaria hasta que se cree el Comité Electoral Judicial<sup>18</sup>. Este código pone en peligro la función judicial al someterla a un control disciplinario con amplios poderes discrecionales y sancionatorios y

---

poder, el Poder Popular, controlado por el Poder Ejecutivo. Para mayor comprensión se puede ver el “Libro Rojo” del partido de gobierno (Partido Socialista Unido de Venezuela) en: <http://www.psuve.org/ve/temas/biblioteca/libro-rojo/>. También: <http://www.aporrea.org/actualidad/a39870.html> y [http://www.minci.gob.ve/alocuciones/4/11842/juramentacion\\_del\\_consejo.html](http://www.minci.gob.ve/alocuciones/4/11842/juramentacion_del_consejo.html). Se puede escuchar: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/tema.php?reforma>. Ver además anexo a este documento.

<sup>10</sup> Los partidos de oposición no participaron en las elecciones parlamentarias de 2005.

<sup>11</sup> Ver el “Anexo de declaraciones, sentencias y casos”.

<sup>12</sup> Ver el “Anexo de declaraciones, sentencias y casos”.

<sup>13</sup> Ver el “Anexo de declaraciones, sentencias y casos”.

<sup>14</sup> Publicado el 6 de agosto de 2009 en Gaceta Oficial N° 39.236.

<sup>15</sup> En las “leyes orgánicas del Poder Popular”, publicadas en la Gaceta Oficial Extraordinario N 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010, la sociedad civil está conformada por el Poder Popular, que tiene como órganos los consejos comunales, que son a su vez prácticamente los únicos ciudadanos autorizados a participar en asuntos públicos y que son controlados por el Poder Ejecutivo. La personalidad jurídica y legitimación de las instancias del Poder Popular para participar en los asuntos públicos y acceder a recursos estatales a invertir en obras y en servicios a favor de las comunidades, depende de su inscripción ante el Ministerio de las Comunas del Poder Ejecutivo Nacional, y el otorgar esa inscripción es enteramente discrecional, no está sujeta sólo a la consignación de requisitos formales, <http://www.mpcmunas.gob.ve/contenido.php?id=214>.

<sup>16</sup> Por ejemplo, se puede suspender a un juez por “*practicar actividades sociales y recreativas que provoquen una duda grave y razonable sobre su capacidad para decidir imparcialmente sobre cualquier asunto que pueda someterse a su conocimiento*” (artículo 32, numeral 13), y se le puede destituir por la “*falta de probidad*” (artículo 33 numeral 12) o por “*conducta impropia o inadecuada grave o reiterada en el ejercicio de sus funciones*” (artículo 33 numeral 13).

<sup>17</sup> Disposición transitoria primera del Código.

<sup>18</sup> Disposición transitoria tercera del Código.



permitir la inhabilitación judicial, incluso sin que estén claras las causales, lo que viola además el principio de *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*.

6. La **Ley del Sistema de Justicia**<sup>19</sup> crea la Comisión Nacional del Sistema de Justicia<sup>20</sup>, controlada por el Poder Ejecutivo, ya que tiene en ella tres representantes directos<sup>21</sup>, con competencias muy amplias para formular, hacer seguimiento y ejecutar las políticas judiciales, supervisar la gestión del Tribunal Supremo de Justicia, revisar y aprobar su presupuesto. Esta ley convierte a los consejos comunales en órganos asesores de la Comisión y los hace intervenir de forma obligatoria en todos los procesos administrativos del Tribunal Supremo de Justicia, incluso en aquellos que implican el nombramiento de jueces y personal (artículos 24, numerales 3 y 4; 26 y 27). La Ley del Sistema de Justicia atribuye a la Comisión Nacional del Sistema de Justicia la competencia para aprobar el programa básico de capacitación de los jueces e incluso, determinar los contenidos de los programas, lo que evidentemente puede facilitar su ideologización. En suma, esta ley elimina la competencia que la Constitución, en su artículo 267, otorga al Tribunal Supremo de Justicia, para el gobierno, dirección y administración del Poder Judicial, eliminando, como consecuencia, su autonomía funcional, financiera y administrativa (prevista en el artículo 254 de la Constitución).
7. La **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia**<sup>22</sup> da competencia a la Sala Plena para nombrar a los jueces y no hace referencia al concurso de oposición público consagrado en la Constitución, en el que además debe participar la sociedad civil. Se establece que los consejos comunales pueden participar en la formulación de las políticas del Tribunal Supremo de Justicia, así como controlar su gestión. Con esto se abre la puerta a una gran interferencia del Poder Ejecutivo, en virtud de su control sobre aquellos. Esta ley recoge en buena medida las causales de remoción de los magistrados de la ley de 2004 (ahora en el artículo 62), que dan un alto grado de subjetividad a los juzgadores de su conducta, por lo que los magistrados no tienen mayor estabilidad. Como en la ley anterior, se establece también en la ley publicada en 2010, una causal para la inadmisión de acciones judiciales, que da pie a una gran discrecionalidad ya que permite rechazar las demandas que contengan “*conceptos ofensivos o irrespetuosos*”<sup>23</sup>. Esto puede amenazar el acceso a la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva. La ley objeto de estudio da competencia a la Sala Constitucional para cambiar sentencias, de oficio<sup>24</sup> o a petición de parte, incluso las definitivamente firmes o de otras salas del propio Tribunal Supremo de Justicia. Asimismo, le atribuye competencia para revisar o modificar todo tipo de normas jurídicas, incluidas las de rango constitucional, bajo el pretexto de que se está violando, en el caso concreto, algún principio o norma constitucional. Se transforma así al juez

<sup>19</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 39.276 del 1° octubre de 2009.

<sup>20</sup> Órgano no previsto en la Constitución que está por encima del Tribunal Supremo de Justicia.

<sup>21</sup> La Comisión Nacional del Sistema de Administración de Justicia está integrada por: dos diputados, el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Ministro de Interior y Justicia y el Procurador General de la República; y además, por un representante de un nuevo poder, el Poder Popular, que no aparece en la Constitución, aunque está regulado en las llamadas leyes del Poder Popular ya comentadas en la nota 16.

<sup>22</sup> Publicada 29 de julio de 2010 en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.991, reimpressa por error material el 9 de agosto de 2010 en Gaceta Oficial N° 39.483; y sucesivamente, se volvió a imprimir y se publicó el 1° de octubre de 2010 en la Gaceta Oficial N° 39.522.

<sup>23</sup> Un ejemplo es el fallo N° 723 del 3 de junio de 2009 en que la Sala Constitucional inadmitió una solicitud de revisión constitucional de una sentencia de la Sala Político Administrativa porque los recurrentes calificaron a la decisión impugnada de kafkiana lo cual constituyó un evidente empleo de términos ofensivos y por ello, no sólo inadmitió la acción, sino que además instruyó al Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de adscripción de los abogados para que iniciara una averiguación disciplinaria, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/723-3609-2009-09-0183.html>.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en el artículo 25 numeral 16, la ley señala que la Sala Constitucional puede avocarse al conocimiento de un caso cuando haya una “violación al orden público constitucional” y en el artículo 106, le atribuye a todas las salas del Tribunal Supremo de Justicia la competencia de avocarse “en caso de graves desordenes procesales o de escandalosas violaciones al ordenamiento jurídico que perjudiquen ostensiblemente la imagen del Poder Judicial, la paz pública o la institucionalidad democrática.



- constitucional en un legislador<sup>25</sup>, y al darle potestades para conocer de casos de oficio, da pie a la judicialización de asuntos políticos. Esto atenta contra la separación de poderes y la seguridad jurídica de los ciudadanos. Incluso anula la función judicial ejercida por otros tribunales que no sean la Sala Constitucional, ya que esta puede cambiar toda norma jurídica o sentencia a su antojo. En cuanto a la capacitación de los jueces y funcionarios, se otorga esta competencia a la Escuela Nacional de la Magistratura, pero se reduce el ámbito de actuación de esta al indicarse que se debe planificar conjuntamente con la Comisión de Formación e Investigación de la Comisión Nacional del Sistema de Justicia, prevista en la Ley del Sistema de Justicia, el cual, como ya se ha dicho, es un órgano en que predomina el Poder Ejecutivo y que no está previsto en la Constitución por encima del Tribunal Supremo de Justicia, lo que puede facilitar la ideologización de los jueces y funcionarios.
8. **La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>26</sup>** da gran discrecionalidad al juez contencioso administrativo en materia de medidas cautelares, cuando por ejemplo en su artículo 104, señala que el juez, para acordar una medida preventiva, debe ponderar *“los intereses públicos generales y colectivos concretizados y ciertas gravedades en juego”*. Esto puede hacer desaparecer la tutela judicial cautelar al hacerla totalmente discrecional del juez, lo que es peligroso, porque, como se vio, no tiene las garantías para ejercer su cargo de forma independiente e imparcial. Además, esta ley favorece a unos ciudadanos frente a otros, con la consecuente violación del principio de igualdad frente a la ley, porque establece que los consejos comunales y otras manifestaciones de participación popular<sup>27</sup> pueden emitir su opinión en los juicios, aunque no sean parte (artículos 10 y 58); incluso en el artículo 58 se indica que *“el Juez o Jueza facilitará su comparecencia y deberá informarles sobre los aspectos relevantes de la controversia”*. Lo más preocupante de esto es que los consejos comunales, como ya se ha indicado, son apéndices del Poder Ejecutivo.
9. **La precaria estabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.** La Constitución establece que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia deben durar 12 años en sus cargos. Puede haber remociones en casos muy graves, pero el que no se concluya el periodo constitucional debe ser algo excepcional. Sin embargo, en Venezuela ésta ha sido la regla: de los 32 magistrados que debían ser nombrados en total en este periodo, han sido designados 55 y 23 de ellos no concluyeron su periodo<sup>28</sup>, es decir, aproximadamente el 42%, lo que es un indicador importante de que los magistrados no gozan de estabilidad. Este índice ha sido más alto en las salas que conocen de asuntos con mayor relevancia política o con poder sancionatorio (como la de Casación Penal).
10. **La falta de estabilidad de los jueces.** Desde el inicio del gobierno del Presidente Hugo Chávez se iniciaron las “reestructuraciones judiciales”<sup>29</sup>. La primera reestructuración se inició al aprobarse la nueva Constitución; la segunda, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en agosto de 2004; la tercera el 18 de marzo de 2009 mediante la resolución número 2009-0009, y, la cuarta

<sup>25</sup> Esto ya lo venía haciendo la Sala Constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución, pero ahora está “legalizado” al preverlo la ley.

<sup>26</sup> Publicada en Gaceta Oficial N° 39.451 de fecha 22 de junio de 2010.

<sup>27</sup> Si se revisan las leyes del Poder Popular, publicadas en la Gaceta Oficial Extraordinario N 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010, no queda claro cuáles otras formas hay, pareciera que no las hay, aunque queda claro que el ciudadano como individuo no tiene valor.

<sup>28</sup> Ver documento anexo: “Histórico de magistrados”.

<sup>29</sup> Esto no se había hecho en los 40 años de democracia anteriores; los jueces gozaban de gran estabilidad a pesar de que un porcentaje importante no era juez titular. Con el gobierno de Chávez la regla es la falta de estabilidad, incluso si se es titular. Los provisorios pueden ser destituidos sin procedimiento alguno (ver sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 20 de diciembre de 2007, caso Yolanda Vivas). Los titulares han sido destituidos por la Comisión de Funcionamiento de Reestructuración y en muchos casos sin las garantías necesarias. Ver algunos casos en documento anexo.



fue anunciada el pasado 20 de marzo de 2011 por la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia<sup>30</sup>. El resultado de esto es que para el año 2000 el 100% de los jueces no eran titulares, en el 2002 el 80%<sup>31</sup>, y actualmente aproximadamente el 50%<sup>32</sup>.

11. **La captura de la profesión de abogado**<sup>33</sup>. La Sala Constitucional, por una acción de amparo de unos abogados, dictó una sentencia (14 de febrero de 2008, caso Juan Carlos Velásquez) en la que designó la representación gremial del Colegio de Abogados de Caracas, sin que ello fuera solicitado y habiendo ya concluido la violación denunciada. La Ley del Sistema de Justicia antes comentada también somete a los abogados a la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Justicia y de los consejos comunales, incluso sus procesos de elección internos. El gobierno creó una Universidad Bolivariana en la que la carrera de Derecho tiene un pensum relacionado con el conflicto y la sociedad, y los estudios jurídicos son materias electivas. A inicios de 2010 el Presidente de la República declaró que los puestos públicos serían ocupados sólo por “abogados bolivarianos”. Cuando el primer grupo se graduó, ingresaron al Poder Judicial por orden del Presidente, más de 700 abogados<sup>34</sup>. La Presidenta del Colegio de Abogados de Caracas rechazó esta discriminación<sup>35</sup>.
12. **Recomendaciones sugeridas.** Derogar el Código de Ética del juez y jueza venezolanos y aprobar una ley en materia disciplinaria judicial acorde a los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”. Hacer desaparecer del ordenamiento jurídico venezolano la Ley del Sistema de Justicia y las normas de las leyes orgánicas del Poder Popular<sup>36</sup>. Prescindir de todas las normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa relativas a la participación protagónica del pueblo, al Poder Popular y a los consejos comunales, así como de todas aquellas en que se limita el interés del ciudadano o del individuo por un supuesto interés colectivo. Eliminar de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia todo lo relativo a una supuesta carrera judicial; suprimir de esa ley las potestades excepcionales de la Sala Constitucional de revisar todas las sentencias de otras salas, incluso las definitivamente firmes de cualquier tribunal, salvo las que permite expresamente la Constitución; derogar todas las normas que facultan al Tribunal Supremo de Justicia para que en cualquiera de sus salas conozca asuntos de oficio o se avoque a su conocimiento; instar a dictar una ley que regule la tramitación de los recursos constitucionales y electorales y, en consecuencia, eliminar las disposiciones transitorias que regulan estos procedimientos en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Reformar en esa ley las normas sobre la remoción de los magistrados y su nombramiento de modo que sean acordes a la Constitución de 1999. Dictar una Ley de Carrera Judicial según las disposiciones constitucionales y prever el procedimiento de concursos de oposición para el ingreso a la judicatura. Eliminar en todas las leyes mencionadas las referencias ideológicas como: socialismo o bolivariano. Hacer titulares a todos los jueces del país.

<sup>30</sup> [http://www.canaldenoticia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45284%3Aes-necesaria-una-reestructuracion-del-poder-judicial&catid=13%3Ageneral&Itemid=54](http://www.canaldenoticia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=45284%3Aes-necesaria-una-reestructuracion-del-poder-judicial&catid=13%3Ageneral&Itemid=54)

<sup>31</sup> Aunque los titulares lo eran por virtud del concurso público de oposición.

<sup>32</sup> Producto del Programa Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad, del Tribunal Supremo de Justicia del 6 de julio de 2006, que ha “titularizado” a todos los jueces sin concurso público de oposición.

<sup>33</sup> En Venezuela, cuando se concluye la carrera de Derecho, se obtiene el título de abogado, así que todos los licenciados en Derecho son abogados.

<sup>34</sup> “TSJ acató la orden: 700 abogados de UBV ingresan a Tribunales, [http://minci.gob.ve/noticias\\_-\\_prensa/28/196042/setecientos\\_abogados\\_de.html](http://minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/196042/setecientos_abogados_de.html).

<sup>35</sup> “El condicionar que no sean egresados de una universidad de manifiesta inclinación oficialista, vulnera normas constitucionales y de elemental convivencia civilizada”, <http://www.codigovenezuela.com/2010/02/solo-abogados-bolivarianos/>.

<sup>36</sup> Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Comunas, Ley Orgánica de Contraloría Social, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y Ley de Planificación Pública y Popular.