

Medio siglo de historia judicial en Venezuela (1952-2005)¹

Sumario

1. La Justicia del Ministro (1952-1969).
2. Jueces y Justicia bajo el Consejo de la Judicatura (1969-1998).
3. La Justicia del Tribunal Supremo de Justicia.
 - A. La renovación normativa de la justicia.
 - B. *De la Corte Suprema al Tribunal Supremo.*
 - C. *La independencia de los Jueces.*
4. Balance de la Reforma y la Revolución judicial.

Resumen

La creación del Ministerio de Justicia en 1952 significó un esfuerzo importante para hacer más eficiente el Sistema Judicial. A juzgar por las Memorias presentadas por los ministros y por los testimonios de la época, esos propósitos se lograron en buena medida. El Sistema Judicial permaneció bastante reducido y políticamente era marginal. Son bien conocidos los abusos de derechos humanos cometidos por la policía de la época (la Seguridad Nacional) ante los cuales el Sistema Judicial no tenía ninguna capacidad de reacción.

La democratización del país a partir de 1958 implicó una expansión del Sistema Judicial que, sin embargo, pierde su focalización en la eficiencia. A partir de 1969 la creación del Consejo de la Judicatura consagró la colonización del Poder Judicial por los partidos políticos. Gracias a la democratización y a los cambios constitucionales y legislativos, los Jueces comenzaron a tener mayor relevancia, resolviendo casos políticamente importantes. El Sistema atendió más asuntos pero se hizo ineficiente y corrupto. Esto generó la necesidad de una Reforma Judicial

Al final de la década de 1990 comenzó una modernización importante dirigida a hacer el Sistema más accesible y eficiente. El Sistema Judicial pasó a ser gobernado por el Tribunal Supremo de Justicia. Los esfuerzos de modernización han sido importantes, pero se ha acentuado la dependencia política de los Jueces. Muchos de ellos han sido destituidos argumentando corrupción, pero en un número de casos la destitución procede después de decisiones en contra del Gobierno. Cualquier decisión contra el Gobierno ha pasado a ser impensable.

El trabajo muestra estos cambios con estadísticas y documentos oficiales.

Rogelio Pérez Perdomo

Abogado (1964) y Doctor en Derecho (1974), UCV. Master en Derecho (Harvard, 1972). Decano de la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Metropolitana (Caracas), profesor jubilado de la UCV. Fue Director Científico del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñate, España), Director Académico del Stanford Program for International Legal Studies (California) y miembro del International Advisory Board for Law and Justice Reform del Banco Mundial. Su libro más reciente es *Los Abogados de América Latina, Una Introducción Histórica*, publicado por la Universidad Externado de Colombia (2004) en español y Stanford University Press en inglés (2005).

¹ El presente trabajo se basa en el informe de investigación que la Unidad Coordinadora de Proyectos de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Tribunal Supremo de Justicia) me solicitó a comienzos de 2004. Agradezco a L.Louza, A.M.Orrego, D.Fernández, D.Figueroa y J.P.Molina, para el momento funcionarios de la DEM, en la recolección de información. N.Villegas, C.L.Roche, R.Molina y Rafael Pérez Perdomo por información y comentarios. Por supuesto, la responsabilidad por las afirmaciones es enteramente mía.


Abstract

The Secretary of Justice, created in 1952, gave great importance to the efficiency of the judicial system. The official memoirs and the informants' recollection show that the efforts were quite successful. The judicial system was small and politically marginal. The torture of prisoners and other human right abuses by the political police of the time (Seguridad Nacional) were notorious and the judges did not have any capacity for reaction.

Starting in 1958, the democratization implied the expansion of the judicial system, but the focus in efficiency was lost. The creation of the Judicial Council (Consejo de la Judicatura) in 1969 accelerated the judges' colonization by the political parties. The changes in the constitution and legislation gave the judges more power and they started deciding politically important cases. The system handled more cases, but became inefficient and corrupt.

By the end of 1990s a program for the modernization of the judiciary started. In 1999 the new Constitution suppressed the Judicial Council and put the judges under the control and supervision of the Supreme Tribunal of Justice. Many judges have been dismissed with the argument of corruption. In practice, the political affiliation has been important. The modernization efforts have been important but judges have become more politically dependent. Decisions against the government are unthinkable again.

The article uses abundantly official statistics and documents.



La historia judicial puede ser entendida como el análisis de los cambios en el gobierno de los Jueces, las estructuras organizativas y las reglas de funcionamiento de los Tribunales de Justicia. Puede también ser entendida como la historia de la función social que éstos cumplen y su vinculación con el funcionamiento del sistema político institucional. La documentación oficial sobre el Sistema Judicial tiende a revelar el primer aspecto con considerable detalle y a ofrecer información relativamente detallada sobre determinados aspectos de funcionamiento. Los aspectos contextuales generalmente no son considerados en tal tipo de literatura. Para estos aspectos existe una literatura que podemos llamar contextual o externa, por cuanto no ha sido producida por el propio Sistema, sino por investigadores universitarios, observadores y periodistas. En este trabajo nos apoyamos fundamentalmente en la legislación e informes oficiales que reflejan las estructuras y reglas de funcionamiento; en las estadísticas, que muestran los resultados operativos, y en la literatura académica que ha analizado el funcionamiento del Sistema en el contexto socio político.

La mirada al último medio siglo de documentos oficiales sobre el funcionamiento de la Justicia revela frecuentes esfuerzos de reforma o reorganización en los distintos aspectos de funcionamiento del Sistema Judicial. La existencia de cambios y reformas indican una insatisfacción con el funcionamiento del

Sistema. A la vez, los documentos revelan una considerable satisfacción con los resultados de las reformas recientes. El carácter sucesivo de las reformas muestra que la satisfacción es puramente temporal. La siguiente reforma es testimonio de que la anterior fue incompleta, que las transformaciones sociales han sobrepasado las previsiones, o que, en definitiva, la reforma no tuvo los efectos esperados.

Los problemas a los cuales los cambios entienden responder frecuentemente no están explícitos en los documentos legales. Los cambios son normativos: se cambian estructuras organizativas y reglas de funcionamiento y claramente se espera que esto produzca unos resultados. El mero análisis de esos cambios dejaría la impresión de que los cambios se producen por caprichos de quienes han tenido o tienen a su cargo la política judicial. Por esto, hemos considerado importante referirnos a los problemas percibidos y a los resultados obtenidos.

Para las épocas tempranas del período analizado los problemas que se intentaba responder y los resultados alcanzados pueden ser inferidos de los cambios de políticas reflejados en la documentación. No existe una literatura de investigación. Para los períodos más recientes la literatura académica es de una ayuda inestimable para reconstruir los problemas que las reformas encaraban y los resultados obtenidos. También hay una abundante literatura periodística producida por quienes han tomado las decisiones o sus críticos.

La historia judicial de Venezuela no ha sido escrita². Para este trabajo hemos escogido los últimos 50 años y para trazar los grandes períodos dentro de este fragmento de la historia judicial hemos atendido al gobierno de los Jueces y los organismos que han decidido sobre políticas judiciales. En la primera etapa el Ministro de Justicia tenía claramente la preeminencia en la designación y disciplina de los Jueces, y en las decisiones más importantes en materia de política judicial (1952-1968). Este período incluye lo que en la historia política conocemos como la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez y la primera década de gobierno democrático. En el segundo período el organismo central en el gobierno de los Jueces y la política judicial fue el Consejo de la Judicatura (1969-1998). En términos políticos corresponde a una democracia de partidos. En la etapa más reciente el organismo clave es el Tribunal Supremo de Justicia. Este período corresponde hasta ahora a las presidencias del Teniente Coronel Hugo Chávez.

1. La Justicia del Ministro (1952-1969)

Nuestro primer período se inicia con la completa primacía del Ministro de Justicia. Éste era un funcionario del Poder Ejecutivo que tenía a su cargo mucho del gobierno judicial, y en un sentido amplio, lo que hoy denominamos el sistema de justicia. El Poder Judicial había sido centralizado en 1945 (hasta ese momento correspondía a los estados, con excepción de un pequeño grupo de tribunales federales). El Ministerio mismo fue creado en 1952. Dentro de su competencia estaba lo que hoy corresponde a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y al propio Ministerio de Justicia. Además, tenía importantes funciones en relación con el Ministerio Público, que hoy no tiene el Poder Judicial ni el Ejecutivo Nacional.

Correspondía al Ministro de Justicia proponer ante la Corte Federal (que tenía funciones similares a las que tienen hoy las salas Plena, Constitucional y Política Administrativa), ternas de candidatos para cada designación judicial. De la lectura de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956 se infiere que la postulación no era rechazable y que la Corte Federal sólo podía escoger a quién designaba Juez Principal y quiénes iban a ser Jueces Suplentes (Artículos 34 y 35). El Ministro también tenía a su cargo el control y administración de la actividad judicial. Los inspectores de tribunales eran los funcionarios encargados de ejercer el control mediante visitas periódicas y la revisión de las estadísticas judiciales. El Ministro tenía a su cargo las sanciones a los Jueces, incluida la destitución.

Los Jueces eran designados por períodos constitucionales (Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956, Artículo 11), es decir, su designación se correspondía con la del Presidente de la República y los parlamentarios. Durante ese período de cinco años no podían ser destituidos sino por las causales establecidas en la Ley (Artículo 12, *eiusdem*). La conducta intachable y el buen rendimiento les daban prioridad para aspirar a la reelección. El régimen se consideraba provisional mientras se producía la Ley de Carrera Judicial, pero ésta no se promulgó en todo el período. Una excepción importante eran los Jueces instructores (a cargo de la investigación penal) que eran de la libre designación y remoción del Ministro de Justicia (Artículo 35).

La Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia en 1955 entiende ser un panorama general del funcionamiento de la justicia para ese año y tiene la virtud de reportar datos también para 1953 y 1954. La cita del documento es útil para recuperar los problemas a los cuales se entendía responder en la época:

2 / Para una historia de la Judicatura en el siglo XIX puede verse Pérez Perdomo, 1990.

“Para analizar la labor cumplida es indispensable no olvidar que, dentro de los objetivos perseguidos por el Ejecutivo Nacional, al crear el Ministerio de Justicia, se contó el de agilizar los procesos y lograr que la justicia se administre con prontitud y con eficiencia, para remover así las causas que habían venido determinando una marcada lentitud en la marcha de los juicios, perjudicial para los encausados ante los Tribunales Penales, para el propio Estado, para los intereses patrimoniales de los litigantes y para el crédito y buen nombre de los abogados intervinientes”. (Ministerio de Justicia: Memoria y Cuenta, 1955, pág. 119).

Lo primero a destacar es que la lentitud de la justicia era percibida como un problema del Ejecutivo Nacional. Lo implícito en la afirmación es que al Poder Judicial le correspondía sólo la decisión de los casos. El control administrativo y disciplinario de los Jueces, y la administración del sistema, correspondía al Poder Ejecutivo. Esto no era obstáculo para que se afirmara que los ellos contaban con amplia autonomía.

El principal problema percibido era la lentitud de los juicios en materia penal. Los resultados reportados por el Ministerio son considerados positivos por éste, o para usar sus palabras, “mucho se ha logrado”. El instrumento fundamental fue el mayor control de la actividad de los Tribunales. Es notable la atención que se prestó a la estadística. Como informa la Memoria, los Tribunales y demás dependencias de justicia debían reportar mensualmente. Cuando había errores en el reporte, el Director de Justicia los hacía del conocimiento del Juez y del público, publicando los oficios con las correcciones respectivas en la Memoria del Ministerio. Son varios los oficios corrigiendo los datos estadísticos suministrados por Jueces, Fiscales del Ministerio Público, Defensores Públicos de Presos, Procuradores de Menores y Médicos Forenses. Todo hace suponer que la demora en la entrega de la información y los errores importantes en la información suministrada no era una falta ligera de los funcionarios y que la estadística judicial puede tomarse como un buen indicador de la actividad y los logros del sistema en esta época.

La Memoria reporta igualmente que el descenso en el rendimiento se atendía de inmediato y que se prestó atención a “las 2.515 causas penales cuyos reos cumplieron un año de detención sin haber concluido el proceso” (Memoria y Cuenta, 1955, Pág 120). Esto indica que el transcurso de un año en una

causa penal sin que hubiera concluido el proceso se consideraba una anomalía y a esto se refería la demora que se quería corregir. El informe no señala el universo de las causas penales, pero en la sección estadística informa que en 1955 ingresaron 5.439 causas penales y fueron sentenciadas en segunda instancia 5.310 (Memoria y Cuenta, 1955. Anexo Estadístico 88). Esto implica que el número de causas iniciadas y concluidas era similar, pero que había un remanente de aproximadamente un tercio de las causas en 1955.

El análisis de las estadísticas judiciales permite formarse una imagen de la situación del Poder Judicial y, de una manera general, del funcionamiento del Sistema de Justicia. La estadística reporta en los Tribunales cuya misión fundamental era la producción de sentencias, el número de causas ingresadas y causas sentenciadas. Lo hace para los años 1953, 1954 y 1955, advirtiendo que 1953 es el primer año para el cual los datos están completos. La serie de causas ingresadas tienen un incremento sustancial en esos tres años, y el incremento es mayor en el renglón de las causas sentenciadas. Dicho en otras palabras, la imagen general es la de un sistema judicial que aumentó su producción en pocos años.

También llama la atención que hay una clasificación de los Tribunales por el número de casos que recibe y de los cuales dispone. En la primera categoría están los Tribunales con un volumen superior a los 27 asuntos por mes (implica aproximadamente una sentencia diaria). En la cuarta están los Tribunales con un volumen de trabajo inferior a los 9 asuntos por mes. Es notorio que la mayor parte de los Tribunales se agrupan en esta categoría y en la anterior (más de nueve y menos de 18). Creemos que la diferencia de categoría se reflejaba en los salarios de los Jueces y Secretarios, pero no hemos podido verificar esta conjetura.

Uno de los problemas centrales percibidos era la selección del personal apto para el desempeño de cargos judiciales. La satisfacción con lo logrado está también presente:

“...el Despacho no descansa en su afán de lograr que esos cuadros judiciales queden integrados por los elementos más capaces. (Para ello) el Ministerio pone en juego una serie de factores confluentes a procurar el mejor acierto en la elección. En este sentido los Inspectores de Tribunales se ocupan de recoger los datos sobre cada uno de los posibles designados, en cuanto

a su conducta, sus conocimientos, su especialidad, tiempo de ejercicio profesional, y en general todo cuanto tienda a puntualizar la condición del candidato...” (Memoria y Cuenta, 1955, pág 275).

La Memoria da también detalles de los procedimientos usados para la promoción del personal. En resumen, hay un gran orgullo por los resultados obtenidos y por las reformas que se han realizado o que proyectan realizarse en el futuro. Ese orgullo está apoyado en “datos recopilados estadísticamente con criterio funcional, que demuestra con considerable exactitud, tanto el funcionamiento de la Administración de Justicia en todos sus aspectos, como la labor que rinden sus diversas dependencias” (*Memoria y Cuenta* cit, pág 274). Sin duda, la mentalidad reflejada es una meritocrática. El siguiente párrafo puede ser el resumen del balance:

“El funcionamiento de los Tribunales ha sido excepcionalmente satisfactorio. Se ha evitado la paralización de procesos y el número de decisiones ha señalado una actividad superior a otros años, y muy especialmente en materia penal la celeridad de las causas se ha ajustado en lo posible a los términos legales evitando dilaciones injustificadas” (Memoria y Cuenta, 1955, pág. 274).

La impresión general que deja la lectura de la información oficial es la de un sistema judicial que maneja con comodidad un número creciente pero no demasiado alto de casos. El gobierno judicial sigue expresamente políticas meritocráticas, de mayor control y de propulsión de eficiencia, que lograron un claro aumento de la productividad del sistema. Los abogados de mayor edad en el presente recuerdan el período como una edad de oro de los Tribunales Venezolanos, en la cual tanto la casación como los Tribunales de Instancia resolvían los casos con prontitud y producían sentencias con alta calidad jurídica.

Por otra parte, el inevitable análisis del contexto político muestra la marginalidad del Poder Judicial. El gobierno del General Pérez Jiménez no sólo fue el producto del desconocimiento de los resultados electorales de 1952 sino que son bien conocidas sus políticas represivas. La Seguridad Nacional era la ampliamente temida Policía Nacional, en cuyos calabozos se torturaba sistemáticamente. Los Jueces ignoraban oficialmente lo que pasaba en la Seguridad Nacional y

no era pensable que un Juez interfiriera con procedimientos policiales para garantizar la libertad, aunque éste fuera un derecho declarado en la Constitución. Los opositores eran tratados como rebeldes y cualquier manifestación de oposición era seriamente reprimida. Cualquier ciudadano o abogado que demandara al Estado no sólo podía esperar muy poca comprensión sino que su acto podía considerarse un acto de oposición al régimen, con graves consecuencias para el peticionario. En otras palabras, en términos políticos, el sistema judicial era marginal y relativamente cómplice del régimen. No podía esperarse de él el control de la legalidad de los actos de los poderes políticos o la garantía de los derechos individuales.

Dado el carácter del régimen, los documentos de época que hacen referencia a esta situación usan un lenguaje indirecto. Un buen ejemplo de éste es el trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Pablo Ruggeri Parra, profesor de Derecho Constitucional en la época:

“La experiencia señala que no basta con garantizar en la ley independencia a los Jueces, adecuada remuneración y estabilidad en sus cargos para lograr en la práctica una buena justicia. En efecto, la justicia funciona como parte de un complejo total; y sin una honesta administración pública, y la necesaria autonomía del Parlamento, es decir, sin un funcionamiento normal del Estado de derecho, serán vanos los esfuerzos por la dignificación del órgano judicial. La justicia en estas condiciones respirará la atmósfera deletérea del país y sucumbirá agobiada por el ambiente en que vive” (Ruggeri Parra, 1957:102).³

La caída de Pérez Jiménez en enero de 1958 no tuvo ningún impacto apreciable inmediato en el Poder Judicial. No hubo una purga de Jueces durante el gobierno provisorio (1958) ni durante el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-64), confirmando la respetabilidad personal de los Jueces, pero también su marginalidad política. Se mantuvo la Ley Orgánica del Poder Judicial y la preeminencia del Ministro de Justicia como eje del Sistema de Justicia. En 1961 se

³ / Ruggeri Parra (1957) tiene el cuidado de hacer esta observación en general, sin referir a Venezuela, y cita como ejemplo el descenso de la justicia italiana bajo el fascismo, pero la referencia a la situación venezolana era comprensible para un lector educado. Hernández Ron, en su contestación al discurso de incorporación de Ruggeri Parra señala esa frase, pero destaca que Venezuela, desde la creación del Ministerio de Justicia se ha hecho mucho por dignificar a los Jueces y considera que éstos son verdaderamente independientes (Ruggeri Parra, 1957:23-24).

promulgó una nueva Constitución con varias previsiones importantes.

La Constitución de 1961 unificó la Corte Federal y la Corte de Casación en una sola que pasó a denominarse Corte Suprema de Justicia, conforme a la vieja tradición republicana. Sus competencias se ampliaron en materia de control de constitucionalidad y legalidad del Poder Público (Artículos 206 y 215). La detención policial se limitó a 72 horas y los Jueces tenían lapsos perentorios para dictar autos de detención o dejar en libertad a los detenidos. Se estableció el habeas corpus y también el amparo, aunque no se reguló este último. La Constitución creó también la figura del Fiscal General de la República como cabeza del Ministerio Público (Artículo 218 ss). Hasta ese momento, la cabeza del Ministerio Público era el Procurador General y los fiscales eran designados por éste a proposición del Ministro de Justicia. El Fiscal General fue concebido como una figura independiente del Poder Ejecutivo, designado directamente por el Congreso por un período constitucional. Tenía, además de las funciones de Ministerio Público, velar por el respeto de los derechos constitucionales y por la celeridad de la justicia (Artículo 219, 1° y 2°). La Constitución previó también la creación del Consejo de la Judicatura “con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los Jueces los beneficios de la carrera judicial” (Artículo 217).

En la práctica los cambios inmediatos fueron menos importantes que los previstos en la Constitución. La Seguridad Nacional fue suprimida a la caída de la dictadura y hubo esfuerzos por hacer más técnica la función policial. La creación del Cuerpo Técnico de Policía Judicial y de cuerpos policiales descentralizados revela un propósito de tecnificación y de acercar la policía a los entes regionales y locales. Las Memorias y Cuentas de los ministros de justicia del período reportan el creciente número de recursos de habeas corpus, la mayor parte de los cuales se declaraban con lugar. Como la oposición estuvo prevista en el sistema político, se permitió libertad de expresión, de reunión y varias otras libertades. Sin embargo, el cambio cultural fue lento. Se continuó abusando de las torturas y maltratos a los detenidos, aunque de manera más selectiva: el sistema judicial funcionaba para quienes podían pagar a un abogado. Se congestionaron y descuidaron las cárceles, que se hicieron más inhóspitas.

Tampoco se tomó ninguna acción inmediata para la creación del Consejo de la Judicatura ni para elaborar la Ley de Carrera Judicial. Las designaciones de Jueces siguieron en manos del Ministro de Justicia,

quien comenzó a atender las recomendaciones de los partidos en el gobierno.

En la década de 1960 el gobierno enfrentó varios movimientos insurreccionales. Los primeros, bastante débiles, fueron movimientos militares que pueden considerarse remanentes de la dictadura de Pérez Jiménez y fueron dominados rápidamente. El movimiento más importante fue el de la izquierda marxista (Partido Comunista y Movimiento de Izquierda Revolucionario) que abrieron varios frentes guerrilleros, tanto rurales como urbanos. La reacción gubernamental fue desviar los casos de mayor contenido político a los Tribunales Militares y controlar políticamente a los Tribunales Penales. Un dirigente del partido Acción Democrática, David Morales Bello, se distinguió por el control ejercido sobre un número de Jueces desde su posición política y de su escritorio de abogados. La red que se configuró se conoció en los medios judiciales y políticos como la Tribu de David y fue el modelo del encuadramiento político de Jueces y, a la vez, una forma de garantizar resultados por razones políticas o mediante el pago de altas sumas de dinero que formalmente aparecían como honorarios profesionales de los abogados que intervenían en el proceso (Pérez Perdomo, 1995).

Las Memorias y Cuentas de los ministros de justicia durante la primera década de gobierno democrático mantienen el formato establecido. La Memoria de 1959, el primer año de gobierno democrático, reitera las atribuciones legales del Ministerio pero no menciona para nada el posible impacto del cambio político. Al contrario, la estadística de los Tribunales es provista para los últimos cinco años, lo cual puede ser útil para construir series parciales. Las Memorias posteriores reflejan una disminución de la preocupación meritocrática y una disminución de la calidad de los datos. La Memoria de 1960 confiesa que los datos para el segundo semestre del año no están completos y que para hacer las cifras comparables han utilizado proyecciones (*Memoria del Ministerio de Justicia*, 1960, nota al cuadro 17).

La Memoria de 1963 es seguramente la más significativa. Bien sea por ser el último año del período presidencial de Rómulo Betancourt o por cambios personales en el Ministerio, la Memoria asume la tarea de hacer un balance, destacar los cambios desde el período de Pérez Jiménez y mirar al futuro. El cuadro 1, que elaboramos con ayuda de esa Memoria, presenta las cifras comparativas entre el último año de gobierno de Pérez Jiménez y el último de Betancourt:

Comparación del número de Tribunales y Oficinas de Justicia 1957-1963

	1957	1963
Tribunales Superiores	36	41
Tribunales Primera Instancia	88	150
Tribunales de Distrito	163	173
Tribunales de Municipio	256	359
Fiscalías Ministerio Público	36	44
Defensorías Públicas	31	44
Jueces	591	754
Jueces por 100.000 habitantes	8.8	9

FUENTE: Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia 1963.

Se aprecia un aumento considerable en el número de Tribunales y otras Oficinas Judiciales. La Memoria destaca que el régimen dictatorial había disminuido el número de tribunales y que para enero de 1958 había sólo 591 Jueces, de los cuales sólo 211 eran abogados (*Memoria y Cuenta 1963*, pág. 310). En cambio, en 1963 se había incrementado el número de Tribunales a 723 y el de Jueces a 754, de los cuales 303 eran abogados. Esto refleja que había dificultades para contratar abogados para los cargos de Jueces de menor rango (distrito y municipio) todavía en 1963, y que el crecimiento del sistema judicial se produjo sobre todo en la categoría de Jueces municipales.

La Memoria de 1963 trae también estimaciones sobre el número de jueces necesarios. Centra su atención en los jueces penales de primera instancia y de instrucción. Para ese momento había 44 en la primera categoría y 31 en la segunda. La estimación es que se requiere 93 y 93. Nótese que se aboga por un aumento muy sustancial, mayor a la duplicación. El Ministro señala también que se requiere una mejoría en los salarios. No hay una buena argumentación para el requerimiento, ni tampoco las razones del cambio de foco: el incremento necesario parece ser en los Tribunales de Primera Instancia e Instrucción Penal, pero en los años anteriores el incremento fue en los Jueces municipales. En resumen, la Memoria de 1963 revela la pérdida de la búsqueda de la eficiencia y la completa falta de planificación en el área judicial. No menciona en absoluto los criterios y procedimientos de selección del personal judicial.

2. Jueces y Justicia bajo el Consejo de la Judicatura (1969-1998)

El Consejo de la Judicatura era una vieja aspiración de los Jueces venezolanos, que veían en ella un paso para la consolidación de la carrera judicial y una garantía de la independencia de los Jueces. La imagen normativa es que tal organismo liberaría a la Judicatura de la tutela del Poder Ejecutivo y haría del gobierno de los Jueces un asunto objetivo y políticamente neutral. En este sentido, la existencia del Consejo se asociaba a la carrera judicial y la profesionalización de la Judicatura. La Constitución de 1961 previó su creación, en su Artículo 217, señalándole como misión el asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y asegurar la carrera judicial. Sin embargo, la creación del Consejo no se produjo hasta 1969.

Las circunstancias de la creación del Consejo de la Judicatura han sido bien documentadas en el trabajo de Brito González (1978). En 1969 asumió como Presidente Rafael Caldera, líder del principal partido de oposición de la época (COPEI). Se estimaba que en los diez años bajo la presidencia de dirigentes de Acción Democrática, el Poder Judicial se había *adequizado* y que uno de los méritos principales para la designación como Juez era la pertenencia a ese partido político. Había también severas críticas a la corrupción de los Jueces y la Tribu de David era citada como el ejemplo más obvio de la corrupción de la justicia. Corrió la información que el Ministro de Justicia, José Guillermo Andueza, tenía la lista de los Jueces de Acción Democrática a quienes no se les renovarían la designación. Como Acción Democrática

tenía una fuerza parlamentaria superior a la de COPEI decidió coaligarse con los partidos minoritarios (MEP y URD) para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial e introducir en esa reforma al Consejo de la Judicatura. Esto se hizo en septiembre de 1969.

El Consejo fue configurado como un organismo de nueve miembros o Magistrados que asumió las funciones que tenía el Ministro de Justicia en materia judicial. Pasó al Consejo la designación de Jueces, sin necesidad de consulta a la Corte Suprema de Justicia, así como el control del Sistema y la vigilancia o inspección judicial. El Consejo tenía igualmente la autoridad para sancionar, incluso destituir a los Jueces, y tenía el control del presupuesto.

Los nueve Magistrados del Consejo de la Judicatura eran designados por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (5), el Congreso (2) y el Presidente de la República (2). Acción Democrática tenía una mayoría sólida en la Sala Político Administrativa, lo cual le garantizaba una presencia importante en el Consejo. Los representantes de los otros poderes del Estado daban igualmente representación a todos los partidos importantes. Para darle legitimidad al Consejo, la Sala Político Administrativa designó Presidente a Rafael Pizani, un jurista de probada honestidad e independencia política. Pizani muy pronto se dio cuenta que era una voz aislada en el Consejo y que de lo que se trataba era de un reparto político de los cargos judiciales. Por eso renunció con una carta pública que llamaba la atención sobre el reparto político del Poder Judicial.

Para las elecciones subsiguientes de los Magistrados del Consejo de la Judicatura, las negociaciones entre los partidos eran conocidas públicamente. Eran ellos quienes escogían a los Magistrados aunque formalmente aparecieran siendo designados por la Corte Suprema, el Congreso o el Presidente. La escogencia recayó en abogados conocidos por su actividad política y por la lealtad hacia los partidos. Por ejemplo, en 1989, el recién electo Presidente del Consejo declaró en la prensa que era un Consejo equilibrado, pues dos de sus miembros eran de COPEI, dos de Acción Democrática y él mismo era del MAS (Pérez Perdomo, 1995).

Desde su inicio, una de las tareas más importantes del Consejo de la Judicatura fue la selección y designación de los Jueces. Sólo los quince Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran designados directamente por el Congreso (por períodos de nueve años). Los cinco magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (creada por la Ley

de la Corte Suprema de Justicia de 1976) y los tres del Tribunal Superior de Salvaguarda (creado por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1982) eran designados directamente por la Corte Suprema de Justicia. Todo el resto de los Jueces y del personal judicial era escogido, evaluado y controlado por el Consejo de la Judicatura. Fue una responsabilidad enorme para la cual el Consejo no diseñó los mecanismos apropiados, como veremos luego.

El Consejo de la Judicatura se convirtió en el instrumento mayor de control político de los jueces y el eje clientelar de la judicatura. Para ser designado, sobrevivir como Juez o para progresar en la carrera, el mérito principal pasó a ser la conexión adecuada dentro del Consejo o con un partido político que pudiera influir con miembros del Consejo. A la vez, la protección directa de un Magistrado o grupo de poder dentro de la judicatura garantizaba que ninguna queja sería atendida. La dotación de los Tribunales reflejaba también el grado de poder dentro de la Judicatura del Juez respectivo (Andueza, 1985; Rangel, 1985; Quintero, 1983, 1988).

Las frecuentes quejas públicas sobre el funcionamiento de la justicia llevaron a reformas legislativas importantes. En 1980 el Congreso aprobó la Ley de Carrera Judicial. Como hemos visto, ésta era una aspiración desde la década de 1950, pero las necesidades de encuadramiento político de los Jueces hacían que nunca hubiera sido emprendida. Es notable que fuera el Ministro de Justicia (de nuevo José Guillermo Andueza) y no el Consejo de la Judicatura, como cabía esperarse, quien preparó el proyecto legislativo.

La Ley de Carrera Judicial refleja la intención de adoptar criterios meritocráticos en la selección y evaluación de los Jueces. La selección procedería por concurso de oposición cuyas pruebas fueron reguladas. La evaluación atendería a criterios de productividad y calidad de las decisiones. Entre esos criterios, estaba, por ejemplo, el grado de cumplimiento de los lapsos procesales en la toma de decisiones, y el número de sentencias confirmadas por los Jueces Superiores, en relación con el número de sentencias producidas. En 1988 se promulgó la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que redujo el número de Magistrados a cinco e intentó hacer más eficientes los mecanismos del Consejo. Esta Ley modificó parcialmente el contenido de la Ley de Carrera Judicial.

Las reformas legislativas no tuvieron ningún efecto importante en la práctica. Por ejemplo, en 1988

Jesús Petit Da Costa, para entonces Magistrado del Consejo de la Judicatura, señaló que desde la aprobación de la Ley de Carrera Judicial en 1980 no había sido convocado ningún concurso de oposición (El Universal, 24-04-88, citado por Marín, 1988:9). Tal afirmación no pareció ser escuchada en el propio Consejo de la Judicatura porque para el resto de su existencia tampoco celebró concursos públicos de oposición. Aun los concursos de credenciales, un sucedáneo a la oposición, se realizaban con dificultades y hubo graves acusaciones de fraude o inutilidad de estos concursos (Pérez Perdomo, 1995:33). La organización de concursos de oposición no requiere de capacidades organizativas muy desarrolladas y, de hecho, las universidades nacionales tenían una larga experiencia organizándolos para la selección del personal docente y de investigación. La dificultad era otra: el concurso de oposición excluía la selección clientelar de los Jueces.

En materia de selección de Jueces, dificultades similares corrió la Escuela de la Judicatura. Dicha escuela, creada a raíz de la Ley de Carrera Judicial de 1980, previó un curso de ingreso cuyo propósito era preparar a los aspirantes a seguir la carrera de Juez. El modelo general era la *École de la Magistrature*. La variante principal es que el concurso de ingreso a la escuela en Francia es también concurso de ingreso a la carrera. Esta regla no se adoptó en Venezuela, con lo cual se disoció ambos temas. El resultado es que en 1987 la Escuela de la Judicatura había organizado tres cursos de ingreso, y 243 aspirantes los habían aprobado, pero ninguno había sido designado Juez (Marín, 1988). En 1991, la escuela reinició actividades y se comenzó a exigir como requisito que los aspirantes a ingresar como Jueces aprobaran el curso. Sin embargo, esta regla tenía numerosas excepciones y, en todo caso, la aprobación del curso no garantizaba el ingreso a la Judicatura. El ingreso se hacía teóricamente por concurso de credenciales, con lo cual la designación era provisoria. En resumen, la Escuela de la Judicatura no sirvió para regularizar el ingreso a la Judicatura y librarla del clientelismo político. Al contrario, la forma clientelar como se producía ese ingreso privó a la escuela de una función plausible y potencialmente muy importante.

El Artículo 35 de la Ley de Carrera Judicial estableció que el Consejo de la Judicatura evaluaría el rendimiento de los Jueces anualmente o cuando considerara conveniente. El Artículo 36 fijó los elementos a partir de los cuales se evaluaría ese rendimiento. Entre éstos estaba el número de sentencias dictadas,

con distinción entre las interlocutorias y definitivas; el número de sentencias revocadas o casadas; la observancia de los plazos judiciales; la duración de las causas; las inhibiciones y recusaciones introducidas contra el Juez. Tal artículo, in fine, estableció igualmente que el Consejo fijaría la escala de rendimiento satisfactorio, la haría pública y que los ascensos se efectuarían con estricta sujeción a ella. El Consejo no diseñó nunca los instrumentos adecuados para evaluar a los Jueces, seguramente porque la función clientelar le hizo preterir cualquier otra función. La estadística judicial perdió su función de control de gestión.

Conforme a los términos del Artículo 36 citado, el Consejo de la Judicatura requería de un flujo de información continuo sobre los ítems que indicaba. En la práctica, tal flujo de información no se producía y, conforme a la indicación de los funcionarios de la sección de estadística del Consejo entrevistados en la época (Pérez Perdomo, entrevistas para la realización de los estudios 1987 y 1995), los Jueces eran negligentes en entregar la información, hasta el punto que seis meses después de concluido un año no se disponían todavía de datos suficientes para producir la estadística del año anterior. Una de las funciones teóricas de los Inspectores de Tribunales era chequear la veracidad de la información estadística, pero en la práctica los propios inspectores no recibían ningún entrenamiento y cada uno hacía las inspecciones como podía (Pérez Perdomo, 1995). Ante tal panorama puede concluirse que los propios magistrados del Consejo de la Judicatura no recibían información fiable y oportuna para evaluar el rendimiento de Tribunales y Jueces.

La falta de evaluación del trabajo de los Jueces no impidió que éstos alcanzaran una considerable estabilidad. En parte, esto se debió a la agremiación de los propios Jueces. La primera Asociación de Jueces se constituyó en Caracas en 1979 y en 1986 se constituyó la Federación Nacional de Asociaciones de Jueces. Uno de sus objetivos fue naturalmente la defensa de sus agremiados y, en especial, la estabilidad en los cargos. En realidad, la probabilidad para un Juez de permanecer en su cargo era alta. En 1974 se ratificó al 68 por ciento y en 1980, el 79 por ciento. Pero los datos pueden ser leídos a la inversa: en esos dos momentos se excluyó uno de cada tres y uno de cada cinco, respectivamente. La mayor estabilidad fue seguramente debida a decisiones de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que frecuentemente revocó decisiones del Consejo de la Judicatura desti-

tuyendo Jueces sin una motivación suficiente. La Corte estableció que el Consejo no tenía discrecionalidad para remover a los Jueces, aun cuando no hubieran ingresado por concurso (Pérez Perdomo, 1995:34). Ante la inexistencia de criterios que pudieran hacerse explícitos para evaluar a los Jueces, el efecto de las decisiones de la Sala fue facilitar la permanencia de Jueces incompetentes e ineficientes.

El Consejo de la Judicatura no se consideró obligado a rendir cuentas públicamente hasta el año final de su existencia. La única Memoria y Cuenta publicada corresponde a 1998. Los datos disponibles sobre el funcionamiento del Sistema Judicial venezolano fueron publicados por el Anuario Estadístico de la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI), una dependencia del Ministerio de Fomento. Las estadísticas publicadas no reflejan la marcha de los casos. Las categorías centrales usadas eran "asuntos ingresados" y "asuntos resueltos". Lamentablemente no aparece la definición de las categorías. En las entrevistas a los Inspectores de Tribunales quedó claro que no podía identificarse "asunto" con "caso", sino por lo contrario, que un caso generaba una variedad de "asuntos". "Asunto resuelto" tampoco implicaba que se hubiera cerrado un tema o caso. En materia penal, en la cual se desglosaba la información, los autos de detención aparecían entre los asuntos resueltos, aunque éstos en realidad indicaban el comienzo de un caso. La persistencia de una cantidad mayor de asuntos resueltos sobre los ingresados tiene muy poca significación, salvo, probablemente, la función de aparentar una eficiencia que no existía.

El Consejo de la Judicatura nunca produjo información sobre la duración de los casos y el cumplimiento de los lapsos procesales. Hubo algunas mediciones parciales, realizadas en trabajos de investigación muy focalizados. Por ejemplo, Van Groningen (1980) midió la duración de los procesos de homicidio y encontró que aquellos que llegaban hasta sentencia definitivamente firme tomaban más de cuatro años. Nótese la diferencia con el criterio establecido en la década de 1950, en la cual se consideraba demorado un proceso penal que excedía al año de duración. Lo notable es que el Consejo de la Judicatura nunca midiera la duración de los juicios, informara al público del problema ni tomara medidas para remediar el problema analizado.

Uno de los problemas detectados, relacionado con el de la duración de los procesos penales, era la cantidad de presos sin condena (en espera de sentencia). El cuadro 2 refleja la situación en las prisiones:

Cuadro 2

Población Reclusa en Venezuela 1962-1997

Reclusos	1962	1977	1987	1997
Población reclusa total	8.217	15.357	28.972	25.575
Reclusos por 100.000 habitantes	102	118	160	111
Reclusos no condenados (%)	68	61	67	69

FUENTE: Pérez Perdomo (2003:445) a partir de datos del Ministerio de Justicia

Se toma 1962 como primer año, pues fue la Constitución de 1961 que garantizó la libertad y estableció el control judicial sobre la población reclusa. La existencia de un número alto de presos sin condena en América Latina había sido un tema que había llamado la atención de los organismos especializados de las Naciones Unidas (Carranza et al., 1983). Una persona no condenada es legalmente inocente y mantenerlo en prisión es una injusticia flagrante. En la década de 1980 la prensa empezó a poner atención al tema y a usarlo como un instrumento de crítica al sistema de justicia penal.

El cuadro 2 muestra que Venezuela durante todo el período tiene un número relativamente bajo de prisioneros con respecto a la población, si comparamos con los Estados Unidos o Rusia⁴. Es notable que en la década de 1990 se incrementara sustancialmente la delincuencia violenta (Pérez Perdomo, 2003b) y, en contra de lo que podía esperarse, la población reclusa disminuyera. Tal resultado puede ser explicado por la preocupación pública por las condiciones de vida en las cárceles (Pérez Perdomo & Rosales, 2003), la cual, en definitiva, influyó en la sustancial reforma del proceso penal ocurrida en 1998. También es notable que, a pesar del relativamente bajo número de prisioneros, la población reclusa era fundamentalmente una que esperaba sentencia. Esto es un hecho gravísimo que mostraba patentemente el mal funcionamiento de la justicia penal.

La presión de la opinión pública llegó al Consejo de la Judicatura. Por iniciativa de la Magistrado María Elena Crespo de Hernández se realizó un estudio de la población reclusa. El estudio reveló casos dramáticos de personas detenidas cuya detención era ignorada por los Tribunales o de personas detenidas por largo tiempo simplemente porque los Tribunales "olvidaban" sus casos. La Comisión Andina llegó a conocer el informe y lo publicó parcialmente tiempo después (Comisión

4 / Por el contrario, es similar a los países europeos.

Andina de Juristas, 1992). Es notable que el propio Consejo de la Judicatura nunca considerara oportuno publicarlo.

Conscientes del problema de la demora de la Justicia Penal y las implicaciones que tenía, el Consejo de la Judicatura decidió crear Jueces itinerantes que asumieran las causas en estado de sentencia que se hubieran acumulado en los Tribunales. Es dudoso que esto fuera una respuesta adecuada a los problemas de funcionamiento, pues muchas de las paralizaciones y otras dificultades ocurrían antes de que las causas llegaran al estado de sentencia. El programa fue evaluado muy positivamente porque los Jueces itinerantes dictaron un número elevado de sentencias (Morais de Guerrero et al., 1994). Lo que generalmente no se observa es que el número total de sentencia cayó porque los Jueces titulares dictaron menos sentencias. En otras palabras, el programa de Jueces itinerantes incrementó la ineficiencia de la Justicia. El Consejo de la Judicatura claramente falló al no abordar directamente el problema de ineficiencia y no poner atención a la evaluación seria del trabajo de los Tribunales y Jueces.

El número de Jueces durante el período del Consejo de la Judicatura se incrementó lentamente, a un ritmo menor que el crecimiento de la población, lo cual implica una disminución del número relativo de Tribunales. El cuadro 3 muestra los cambios en el número de Tribunales

Cuadro 3

Cambios en el Número de Tribunales bajo el Consejo de la Judicatura

Tribunales	1971	1981	1990	1997
Superiores	55	96	148	181
Primera Instancia	200 a	289 b	326	368
Distrito (c)	169	200	208	219
Municipio (c)	359	356	354	343
Totales	783	941	1.036	1.111
Por 100.000 habitantes	7.3	6.5	5.3	4.9

NOTAS: a- Incluye 53 Juzgados de Instrucción; b- Incluye 77 Juzgados de Instrucción que fueron suprimidos y pasaron a ser Juzgados de primera instancia. (c) Durante el período hubo cambio de denominación. Por la mayor parte del tiempo se denominaron "Juzgados de Distrito o Departamento" y "Juzgados de Municipio o Parroquia". Hacia el final del período los primeros pasaron a llamarse Juzgados de Municipio y los segundos Juzgados de Parroquia.

FUENTE: Pérez Perdomo, 2003, basado en el Anuario Estadístico de la OCEI.

Los años 1971, 1981 y 1990 se escogieron por ser los de Censo General de Población. 1997 por ser el penúltimo año de existencia del Consejo de la Ju-

dicatura y no tener la contaminación de las reformas que se iniciaron en 1998. El número de Tribunales refleja bastante bien el número de Jueces, pues todos eran unipersonales salvo la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (5 Jueces) y el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público (3 Jueces). En la década de 1990 deben agregarse los Jueces itinerantes, que fueron 50 para la mayor parte de la década. Aun con estas correcciones, el cuadro muestra un Poder Judicial considerablemente pequeño en términos comparativos⁵.

Si observamos también la porción del presupuesto nacional puede apreciarse igualmente la poca importancia del Poder Judicial. Entre 1971 y 1993 la porción dedicada del presupuesto era, en promedio, el 0.5 por ciento del Presupuesto Nacional, con los picos más altos llegando al 0.6 (Pérez Perdomo, 1995:12).

El ámbito de la justicia civil despertó mucho menos interés que la penal y se le prestó menos atención. De hecho el área de la justicia que se especializó y en la cual se produjo el mayor aumento de los Tribunales fue la penal. En materia de justicia civil y mercantil la demanda permaneció plana, y sólo se incrementó el número de asuntos en materia de familia y laboral (Pérez Perdomo, 2003). Para los abogados de negocios y, en general, la gente de negocios, el recurso a los Tribunales era condenable éticamente, pues fundamentalmente recurrían aquellos que deseaban aprovecharse de las falencias de la justicia para ganar ventajas que la gente de negocios consideraban indebidas (Pérez Perdomo, 1996).

En resumen, entre 1969 y 1998, la Judicatura venezolana es un sector marginal del sistema institucional venezolano. Su órgano de gobierno y control fue el Consejo de la Judicatura, cuyos dirigentes, con algunas excepciones, eran operadores políticos de segunda categoría, sin particular prestigio académico o profesional entre los abogados. En definitiva esto produjo una Judicatura con muy poco aprecio del público⁶. En las dos primeras décadas de existencia del Consejo de la Judicatura la situación era tole-

5 / Las cifras son bajas comparadas con los países latinos de Europa (Italia, España, Francia) y con países latinoamericanos como Argentina, Colombia y Costa Rica. Sin embargo, son ligeramente más altas que las de México y Chile (Pérez Perdomo & Friedman, 2003).

6 / Esta afirmación es polémica. Se basa en las encuestas de opinión que se realizaron en distintos momentos del período. La opinión sobre los Jueces fue siempre considerablemente negativa, pero llegó a la cima en los años finales del período (Pérez Perdomo, 2003; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998). Otros análisis señalan a los Jueces venezolanos como honestos y eficientes, apoyándose en el bajo número de Jueces sancionados por el Consejo de la Judicatura (Calcaño de Temeltas, 1982). Sin embargo, este análisis no toma en cuenta que se criticaba al Consejo de la Judicatura no sancionar a los Jueces ineficientes, ignorantes o corruptos.

rable porque el nivel de conflicto en el país era bajo y los actores políticos principales actuaban como intermediarios en los procesos de negociación que permitían resolver la mayor parte de los conflictos. A final de la década de 1980 y en la de 1990 los conflictos se agudizaron y el sistema político perdió la capacidad de manejarlos (Naim & Piñango, 1987). Por tal motivo, la conflictividad política mostró la necesidad de Jueces que decidieran los propios conflictos políticos. Muchos de estos conflictos involucraban organismos del Estado o a personas dispuestas a llegar a los últimos peldaños judiciales. Por esto la presión se hizo también sentir en la Corte Suprema de Justicia que aumentó exponencialmente el número de casos a decidir⁷.

La insatisfacción con el Sistema Judicial, y especialmente con la Corte Suprema de Justicia, se convirtió en un grave flanco de crítica al sistema político e institucional venezolano. La impunidad de los delitos de corrupción era una de las principales quejas contra el Sistema Judicial, y la queja se agravaba por los propios escándalos de corrupción que empezaron a darse dentro de él. En diciembre de 1991 circuló un documento público, llamado inmediatamente “carta de los notables” por estar firmada por Arturo Uslar Pietri y un conjunto de intelectuales y políticos independientes bien conocidos. La carta se refería al deterioro del sistema político y solicitaba la renuncia de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El intento de Golpe de Estado en febrero de 1992, encabezado por el Teniente Coronel Hugo Chávez, dio urgencia a la necesidad de renovar la Corte Suprema de Justicia y prestar atención al sistema judicial.

En la década de 1990 el tema de la justicia pasó a ser central en la vida política venezolana. Hasta ese momento era un tema de abogados y de personas profesionalmente vinculadas al tema. En la medida en que transcurre la década la situación cambia radicalmente. Los periodistas comienzan a “cubrir la fuente judicial”, como se indicaba en el lenguaje de la época. Esto implicaba que todos los días había periodistas en los Tribunales y en los noticieros de la noche era infaltable la figura de un Juez penal explicando una decisión tomada en un caso importante⁸.

7 / No existe un análisis del número y tipo de casos manejados históricamente por la Corte Suprema de Justicia y cómo se modificaron en la década de 1990. Nuestra afirmación se basa en comunicaciones personales con Cecilia Sosa Gómez y Enrique Sánchez Riso, Presidente y Secretario, respectivamente, de la Corte Suprema de Justicia en la época.

8 / La tradición era que los crímenes se reportaban sólo en los periódicos, usualmente en la última página o “página roja”. El interés era mayormente en el crimen. Lo que notamos es una diferencia de foco: el interés pasó a ser la decisión del Tribunal y la televisión pasó a ser el medio.

En realidad la mayor parte eran Jueces y sus elaborados peinados y vestidos pasaron a ser también objeto de atención en el periodismo frívolo. No todo era frivolidad. La atención periodística se dirigió a las redes de corrupción dentro del sistema (las *tribus* y *clanes*) y a los sonados casos de corrupción de Jueces. También se puso gran atención pública al funcionamiento del Consejo de la Judicatura que no defraudó al público produciendo grandes escándalos por los conflictos entre sus miembros. En la segunda mitad de la década la Corte Suprema de Justicia transformó su papel social: se convirtió en un punto de referencia para la política venezolana, pues casi todos los conflictos políticos y económicos importantes generaron decisiones de la Corte Suprema. La imagen de la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Cecilia Sosa, explicando semanalmente con palabras sencillas las decisiones de la Corte en el tenso clima político venezolano puede considerarse el momento cumbre de la Corte Suprema en el sistema institucional. Esto hacía previsible una reorganización del Sistema Judicial bajo la égida de la Corte Suprema.

La atención a lo judicial generó fuertes movimientos de reforma. En el plano legislativo la primera manifestación de cambio sustancial del Sistema Judicial fue la creación de la justicia de paz. La Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), enfrentó el problema del acceso a la Justicia estableciendo una jurisdicción de mediación y Jueces electos por la comunidad. Fue una legislación bastante improvisada, sin estudios sociales previos ni consultas en las comunidades y en los círculos académicos, lo cual la llevó a que fuera modificada antes de entrar en vigencia.

Los Jueces de Paz son personas de la comunidad que no requieren un grado en derecho y que no reciben remuneración. Deben actuar como mediadores o conciliadores. En caso que la mediación no tuviera los resultados esperados, el Juez de Paz puede actuar como adjudicador. Atienden los casos de menor cuantía y asuntos penales menores (faltas). Las partes deben concurrir personalmente, prohibiéndose la representación o asistencia por abogados. En otras palabras, se regula una justicia informal como remedio a la falta de acceso a la justicia formal.

Los municipios son los órganos públicos a cargo de la realización de elecciones para Jueces y sufragar los gastos de la Justicia de Paz. Es notable que la legislación no estableciera relación entre la Justicia de Paz y la justicia formal. Se trata de una búsqueda de la justicia fuera del sistema judicial. La Ley revela así la enorme desconfianza frente al sistema formal de Justicia.

Paralelamente a estos cambios que esquivaban la Justicia formal, había los esfuerzos para la reforma de ésta. Entre estos esfuerzos estuvieron los acuerdos con el Banco Mundial. El primero (3514-VE) fue firmado en diciembre de 1993 por 60 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial aportaría 30 como préstamo. Abordaba un vasto plan de modernización del Consejo de la Judicatura y los Tribunales. El segundo (4270-VE) fue suscrito en diciembre de 1997, por un total de 7.300.000 dólares de los cuales el Banco Mundial aportó 4.700.000. Estaba dirigido especialmente a la modernización de la Corte Suprema de Justicia. Como la implementación de las medidas que se prepararon con estos préstamos y muchos de los efectos de las medidas legislativas que se tomaron en 1998 han ocurrido bajo la égida del Tribunal Supremo de Justicia, se analizarán en el apartado siguiente.

3. La Justicia del Tribunal Supremo de Justicia

A. La renovación normativa de la Justicia

Los cambios legislativos que modificaron la fisonomía del sistema judicial venezolano ocurrieron en 1998 y 1999. Cronológicamente el primero fue el Código Orgánico Procesal Penal. Esta legislación sustituyó un procedimiento fuertemente inquisitivo, en el cual el Juez actuaba teóricamente como buscador de la verdad. En la práctica se limitaba a leer actas levantadas por la policía o por sus propios empleados. Este procedimiento fue sustituido por uno acusatorio, oral, inmediato. En él los Jueces presiden el desarrollo del juicio y tienen un contacto directo con las partes y los elementos probatorios. Los cambios en el procedimiento penal no pueden ser tratados aquí, pero es importante señalar que son cambios muy importantes que modificaron el papel del Juez, del Fiscal y de la defensa en la Justicia Penal. En materia de organización judicial se establecieron los circuitos judiciales en cada uno de los cuales se distribuyeron las distintas funciones que antes tenía el Juez en un Tribunal unipersonal en un equipo de Jueces. La parte administrativa se concentra en el Juez-presidente, lo cual permite a los demás Jueces concentrarse en sus funciones propiamente judiciales. Permite también un uso más eficiente del personal judicial. Es un cambio sustancial respecto al modelo de Tribunales unipersonales que dominó en los cincuenta años anteriores.

La Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente acogió e hizo operativos los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por Naciones Unidas en 1989). Esta nueva Ley implicó un cambio de paradigma en el tratamiento de niños y adolescentes, creó una nueva jurisdicción (que sustituyó a la de menores), introdujo los procedimientos orales en materia civil, y planteó nuevos roles para los Jueces y Tribunales.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (ambas de 1998) se propusieron modernizar las estructuras judiciales para atender a las necesidades de la reforma. En particular, a la Corte Suprema de Justicia se le otorgaron competencias para asumir un papel más importante en materia de políticas judiciales y en la dirección del Sistema Judicial. El Inspector General de Tribunales pasó a ser designado por la Corte Suprema de Justicia y se incrementó sustancialmente su poder.

Todos estos cambios se producían mientras era palpable la situación de cambio político. Las elecciones generales de 1998 mostraron el debilitamiento casi completo de los partidos hasta el punto de que los partidos principales no presentaron candidatos propios a la Presidencia de la República. El candidato que resultó ganador en diciembre de 1998 fue el Teniente Coronel Hugo Chávez, que prometía cambios muy radicales, entre ellos el convocar una Asamblea Constituyente para producir una nueva Constitución nacional y refundar la República. Una dificultad importante es que la Constitución de 1961 no preveía la convocatoria de una asamblea como método de cambio constitucional.

La Corte Suprema de Justicia interpretó que un referendun consultivo para conocer si la población deseaba la convocatoria de una Asamblea Constituyente era posible. En otra decisión la Corte Suprema obligó al Presidente Chávez a explicitar los términos de la convocatoria antes de convocar al referendun. En otras palabras, las decisiones del alto Tribunal, aunque polémicas, resolvieron una situación de gran tensión permitiendo una salida democrática y pacífica.

La Asamblea Constituyente fue convocada y en pocos meses produjo un proyecto de Constitución que se sometió a referendun y, en diciembre de 1999, fue aprobada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La lectura del texto aprobado muestra que muchas de las aspiraciones del momento en materia de justicia fueron recogidas (Lander, 2000, 2001; Rondón de Sansó, 2000; Louza, 2002).

El nuevo texto constitucional creó al Tribunal Supremo de Justicia, con una estructura y funciones algo distintas a la Corte Suprema. Suprimió al Consejo de la Judicatura y le otorgó al Tribunal Supremo las tareas de dirección y gobierno judicial. Previó la creación de un órgano administrativo en la propia estructura del Tribunal Supremo que lo apoyara en esas tareas: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Constitución, Artículo 267). Creó la Sala Constitucional con amplias atribuciones como guardiana de la Constitución (Artículos 334, 335 y 336)

Los Magistrados del Tribunal Supremo tienen un período de 12 años de permanencia en el cargo sin reelección. Con este largo período, la Constitución trata de evitar que los Magistrados sean fácilmente susceptibles de presión política y, a la vez, evita los escollos de la designación vitalicia. Para la elección de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo su remoción sólo posible por causas extremadamente graves y previo el cumplimiento de un procedimiento (Artículos 263, 264 y 265) (Louza, 2001).

La Constitución organiza al Tribunal en salas, reduciendo las competencias de la Sala Plena o reunión de todos los magistrados. Una de las salas, la Constitucional, tiene un mayor número de integrantes que las restantes. La Sala Constitucional tiene funciones similares a las que en otros países tienen las Cortes Constitucionales. Incluyéndola en el Tribunal Supremo se busca evitar conflictos entre dos órganos distintos de la cúpula judicial: los conflictos entre salas pueden ser dirimidos en la Sala Plena (Constitución, Artículo 266, 7°).

La Constitución tiene otras disposiciones que tienden a garantizar la autonomía o independencia de los Jueces y la carrera judicial. Se establece el sistema de concursos de oposición para el ingreso (Artículo 255). La innovación es que la norma tiene rango constitucional. La Constitución establece también que “la Ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas” (Artículo 255).

El acceso a la justicia se establece como derecho expreso (Artículo 26). Aun cuando, era ya un derecho consagrado en la Constitución anterior (Artículo 68), el presente articulado es mucho más específico. La administración de justicia se concibe no sólo como un poder del Estado, sino también como un servicio público, que genera obligaciones para los órganos de administración de Justicia respecto de los ciudadanos, de modo que según el texto de la Constitución

ese servicio debe ser “transparente, expedito, y accesible” (Artículos 26 y 257). Además, “el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios” (Artículo 254). Para aumentar la eficiencia se promueve la organización de los Tribunales por circuitos, así como la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial (Artículo 269).

La Constitución reconoce también la Justicia de Paz y los medios alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje, la mediación (Artículos 26, 253 y 258). También ordena la creación de un servicio autónomo de defensa pública, que coordine a los Defensores Públicos (Artículo 268). Se reconoce a la Justicia indígena, siempre que sus normas y procedimientos no sean contrarios a la Constitución, a las Leyes y al orden público (Artículo 260). Todas estas son medidas para hacer más accesible la justicia.

La Constitución recoge expresamente las aspiraciones de la reforma judicial de la década de 1990, algunas de las cuales habían obtenido ya sanción legislativa. Al consagrarlas constitucionalmente y definir al Tribunal Supremo de Justicia como el eje del Sistema Judicial, fija el patrón por el cual será medido el desempeño de éste.

B. De la Corte Suprema al Tribunal Supremo

Para entender los cambios que se produjeron en 1999 y en los años subsiguientes, el proceso constituyente es más importante que el texto mismo de la Constitución. El 18 de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente decidió declarar al Poder Judicial en emergencia y reorganización. Para ello designó la Comisión de Emergencia Judicial que debía evaluar el funcionamiento y desempeño de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura, asumió la depuración del cuerpo de Jueces y la instauración de concursos de oposición para la designación de nuevos Jueces.

La designación misma de la Comisión de Emergencia Judicial sacudió a la Corte Suprema. En una decisión dividida 8-7, del 23-08-99, la Corte aceptó la legitimidad de la Comisión y autorizó a uno de sus Magistrados a integrarse a ella (Brewer, 2005). El voto salvado de la Presidenta de la Corte, Cecilia Sosa Gómez, fue especialmente dramático. Destacó que la Comisión de Emergencia asumía funciones de dirección del Poder Judicial y desplazaba a la Corte Suprema, a la cual ponía bajo su supervisión. En una declaración pública señaló que la Corte Suprema se había suicidado para evitar ser asesinada, y renunció.

La Asamblea Constituyente designó provisionalmente los veinte Magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia y un año después la Asamblea Nacional designó los Magistrados definitivos. Muy pocos Magistrados de la extinta Corte Suprema de Justicia sobrevivieron a estos cambios, pero uno de ellos, Iván Rincón Urdaneta, sobrevivió a las sucesivas depuraciones y pasó a ser el Presidente del Tribunal Supremo. Su papel ha sido importante en varios aspectos. Uno de ellos fue preservar tanto los equipos técnicos que venían trabajando en la reforma judicial como el esfuerzo de renovación. A pesar de la designación por el nuevo régimen sin atender a los mecanismos de consulta previstos en la Constitución, los Magistrados mostraron pronto que el Tribunal estaba escindido por mitad, pero que el control de la Sala Constitucional, la Política Administrativa y de la Presidencia lo alineaba generalmente con el gobierno.

Al Tribunal Supremo le tocó decidir casos políticamente muy importantes. Tal vez el más polémico fue el antejuicio de mérito de los generales que depusieron por breve tiempo al Presidente en abril de 2002. La decisión correspondía a la Sala Plena que negó que los generales pudieran ser enjuiciados por rebelión militar. El caso mostró la división del Tribunal y el Presidente y la Asamblea mostraron que no aceptarían su independencia (Pérez Perdomo, 2005). Cuando al año siguiente se planteó la realización del referéndum revocatorio del mandato del Presidente, la Sala Electoral revocó una decisión del Consejo Nacional Electoral ante lo cual la Sala Constitucional intervino, revocando la decisión de la Sala Electoral.

En mayo de 2004 la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. El tema fue polémico porque tenía claramente un propósito de control político. La Asamblea Nacional no siguió el procedimiento previsto en la Constitución respecto a las leyes orgánicas, apoyada en un fallo de la Sala Constitucional (Sentencia del 28-01-04). La nueva Ley aumentó el número de Magistrados a 32. Varios prefirieron retirarse, con lo cual el control político del gobierno sobre ellos se hizo más obvio.

En la designación de los nuevos Magistrados tampoco se siguió el procedimiento constitucionalmente pautado. Entre ellos se incluyeron dos que habían sido destituidos un año antes por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial por ignorancia del Derecho.

Mientras estos conflictos se sucedían, el Tribunal Supremo operó con los sistemas modernos de gestión implantados en 1998. La publicación en Internet de las decisiones y la posibilidad de seguir la marcha de los casos utilizando la informática ha facilitado la consulta, y la productividad como Tribunal se ha incrementado en pocos años. El cuadro 4 muestra la producción del Tribunal Supremo en los últimos 9 años.

Cuadro 4

La producción de la Corte Suprema y el Tribunal Supremo

Casos 2001	1997* 2002	1998* 2003	1999* 2004	2000 2005
Ingresados 6.851	5.659 7.018	5.659 8.039	4.516** 10.531	6.488 11.972
Decididos 8.844	3.999 7.207	5.180 8.974	7.202 10.464	7.681 15.841

* Hasta 1999 operó la Corte Suprema de Justicia. A partir de 2000 se denomina Tribunal Supremo de Justicia.

**La fuente no tiene datos para el número de asuntos ingresados en la Sala de Casación Penal. Para evitar una distorsión mayor hemos supuesto la cifra de 1.800 casos ingresados. Esto es el promedio de los ingresos en 1998 y 2000.

FUENTES: Para 1997: Corte Suprema de Justicia, *Informe 1998*, pag.30. Para todos los demás años: Tribunal Supremo de Justicia, www.tsj.gov.ve, visitado el 25-03-04 y el 24-02-06.

Nótese que el enorme incremento en la producción de sentencias en los años 1998 y 1999. En esos años la Corte Suprema de Justicia adoptó los sistemas modernos de gestión. Aunque mantuvo su estructura de cuatro salas y quince Magistrados, su producción aumentó hasta las 7.000 sentencias por año. El Tribunal Supremo de Justicia, con siete salas y veinte Magistrados, mantuvo e incrementó la producción. En 2005 el Tribunal Supremo contó con 32 Magistrados. El enorme aumento de la producción de ese año es realmente sorprendente pues en los años anteriores el Tribunal se ufana de estar al día, es decir, de no tener un remanente de casos. El súbito crecimiento en el número de "resueltos" puede significar o que las declaraciones anteriores eran falsas o que cambió la definición de la categoría "resueltos" y que ésta no implique más sentencias y acuerdos sino cualquier asunto que resuelve, tal como la admisión de un caso. Cabe notar que en la estadística se dejó de hablar de casos resueltos. La importancia e impacto de las sentencias se analiza en otro lugar.

C. La independencia de los Jueces

En 1999, la Comisión de Emergencia, trabajando conjuntamente con el Inspector General de Tribuna-

les,⁹ suspendió y sometió a proceso a 340 jueces,¹⁰ lo cual significaba cerca de un tercio del total de Jueces en la época. Muchos de ellos fueron subsecuentemente destituidos y otros renunciaron. Los Jueces fueron sometidos a procesos de evaluación. Muchos, aunque no sometidos a procesos disciplinarios o aprobados en la evaluación, solicitaron la jubilación o renunciaron. En otras palabras, las acciones generadas por el proceso constituyente permitieron la depuración del Cuerpo de Jueces pero probablemente privaron al sistema de muchos Jueces experimentados y sometieron a todos a tensiones muy considerables.¹¹ Para el momento en que se escribe este documento no existen datos estadísticos sobre la antigüedad de ellos, pero puede formularse la hipótesis de que son pocos los que han ingresado antes de 1999 y que la mayoría ha ingresado después de 2002. Esto probablemente ha producido un rejuvenecimiento de la Judicatura y seguramente la formación de los nuevos puede ser distinta a la de los antiguos, pero lamentablemente no hay estudios al respecto.

La Comisión de Emergencia Judicial (con el nombre de Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que asumió después de aprobada la Constitución) aprobó también la Reforma Parcial de la Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial. Esta normativa rigurosa presidió sobre los concursos de oposición y la evaluación de los Jueces que se realizó en los años inmediatamente posteriores. En los primeros años después de la publicación de las normas, se llamaron a concurso de oposición 486 plazas de Juez. A pesar de una concurrencia masiva, sólo 270 fueron provistas. Para 2002, 213 Jueces eran titulares por concurso, 71 eran titulares por venir como tales del régimen anterior y 1.228 eran provisorios. Esto hacía que el 81 por ciento de los Jueces fueran provisorios en ese año (Información

9 / René Molina fue el Inspector General de Tribunales (designado por la Corte Suprema de Justicia y ratificado por la Asamblea Nacional Constituyente) fue el actor principal de este proceso. Los datos son tomados de un informe que presentó al público (documento sin fecha, pero estimamos que es de septiembre 2000).

10 / Conviene transcribir el caso de una Juez sancionada que aparece en el informe y que muestran el grado de corrupción y abuso dentro del Sistema Judicial. "La Juez admite y tramita un procedimiento contra la República sin notificación a los órganos encargados de la defensa del Estado (Procuraduría General de la República). Condena al Estado. Ordena una experticia complementaria del fallo por la que acuerda pagar a la experta designada para ese caso US \$ 1.142.000 con cargo a la parte perdidosa que fue el ente del Estado. Con lo que la Juez evidenció crasa ignorancia del Derecho, violación del derecho a la defensa, violación del debido proceso e incurrió en error inexcusable, causándole grave daño al patrimonio del Estado". (pág. 13). 20 Jueces tenían procedimientos penales en su contra y 9 fueron suspendidos por ostentar signos externos de riqueza muy superiores a lo que corresponden los ingresos de un Juez. Informe de René Molina, citado. (Cf. Pérez Perdomo, 2004)

11 / Entrevista personal con varios Jueces que solicitaron la jubilación o se retiraron en ese periodo

de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, ver Pérez Perdomo, 2004). Como el número de Jueces se incrementó y no se reanudaron los concursos de oposición la proporción de Jueces provisorios se incrementó. Los Jueces fueron designados por recomendación de un Magistrado o de un Juez Rector (declaración del Magistrado Velásquez Alvaray, El Universal 04-01-06, pág 1-4).

Al desaparecer el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Supremo de Justicia asumió la designación de los Jueces. La Constitución (artículo 267) previó la existencia de un órgano semi autónomo dentro del Tribunal Supremo denominado Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Previo también la existencia de una jurisdicción disciplinaria judicial. En la práctica el Tribunal Supremo estableció un grupo de Magistrados, no previsto en la Constitución, denominada la Comisión Judicial, a la cual subordinó completamente la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. En resumen, son los Magistrados que integran la Comisión Judicial quienes tienen un control completo sobre los Jueces.

La situación laboral y la independencia de los Jueces provisorios también se han deteriorado. En el pasado, la destitución de un Juez, aun provisorio, tenía un procedimiento y debía ser motivada. La Corte Suprema de la época no permitió las decisiones discrecionales del Consejo de la Judicatura en esa materia. El Artículo 267 de la Constitución prevé que los Jueces sólo pueden ser destituidos siguiendo un procedimiento dentro de la jurisdicción disciplinaria. Una fórmula verbal permitió eludir la dificultad constitucional: los Jueces sancionados no son destituidos sino que se les revoca su designación. Como el acto de la designación y el de revocación de la designación son discrecionales y no motivados, no hay posibilidad de defensa o de reclamo de las decisiones de la Comisión Judicial. Cualquier reclamo tendría que hacerse ante el propio Tribunal Supremo, con lo cual hay una garantía que el reclamo no contará con la simpatía de los Magistrados.

En el curso de 2005 los medios de comunicación dieron cuenta de los casos más notables de destitución o suspensión de Jueces, especialmente cuando la "revocación de la designación" se producía mediante un acto en el cual el nuevo Presidente de la Comisión Judicial, Luis Velásquez Alvaray, visitaba la sede de los Tribunales en una jurisdicción, la ocupaba con cooperación militar o policial, y procedía a anunciar las medidas. En enero 2006, el Magistrado Velásquez Alvaray anunció que la Comisión Judicial

destituyó 220 Jueces y ha sometido a investigación 400 (El Universal, 04 enero 2006, pag 1-4) en el año 2005. En marzo declaró que en total fueron destituidos 400 Jueces (El Nacional, 23-03-06, pág A-2). Esto es alrededor de un quinto de los Jueces. Esta cuenta no incluye a los destituidos e investigados por la Comisión de Funcionamiento o a los destituidos por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo en los años anteriores.

Un caso especialmente importante y dramático fue el cierre de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Este Tribunal es jurídica y políticamente muy importante porque tiene el control en Primera Instancia de la legalidad de las acciones de los organismos gubernamentales. En los conflictivos años 2002 y 2003 la Corte Primera decidió varios casos importantes en contra del Gobierno por mayoría de tres a dos. Esto irritaba al gobierno y tanto el Presidente de la República como otros altos funcionarios llamaron públicamente a no obedecer los mandatos de este Tribunal (y de otros) que fallaban en contra del Gobierno.

El Gobierno desató una investigación sobre presuntos actos de corrupción cometidos por los Jueces de la Corte Primera, pero aparentemente no encontraron ningún acto irregular pues ninguno de ellos ha sido sometido a juicio hasta ahora. En octubre 30, 2003, la Comisión para el Funcionamiento y la Reestructuración del Poder Judicial, que había hibernado desde el final de la Asamblea Constituyente y que está controlada por partidarios del Gobierno, reapareció para destituir a los Jueces de la Corte Primera. El motivo fue una decisión anterior de la Sala Política Administrativa que revocó una sentencia de la Corte Primera por encontrar que interpretaba erróneamente el Derecho. Según la Comisión antedicha esto revelaba un error grave e ignorancia del Derecho, lo cual es motivo de destitución.

En diciembre 2004, dos de las Magistradas declaradas ignorantes del Derecho, pero que habían mostrado su lealtad al régimen, fueron designadas Magistradas del Tribunal Supremo. Estas dos Magistradas, Luisa Estella Morales y Evelyn Marrero, presiden ahora la Sala Constitucional y la Sala Político Administrativa, respectivamente.

La crítica del carácter provisorio de la mayor parte de los Jueces llevó al Tribunal Supremo a establecer en 2005 el Programa Especial de Capacitación para la Regularización de la Titularidad. Mediante un curso de dos semanas de duración (72 horas acadé-

micas) a cargo de los magistrados del Tribunal Supremo y de exámenes psicológicos se haría titulares a los Jueces que aprobaran las evaluaciones con una calificación de 15 sobre 20.

El Programa Especial de Capacitación ofreció dos flancos de crítica. El primero es que obviamente dos semanas es un tiempo de capacitación muy breve. El segundo que es una vía de ingreso a la Judicatura distinta a los concursos públicos de oposición previstos en la Constitución. El anuncio realizado por el Presidente del Tribunal Supremo, Omar Mora, al final de diciembre de 2005 es que aproximadamente la mitad de los Jueces venezolanos aprobaron las evaluaciones. Estos serían "titulares", o dejarían de ser provisorios. En realidad, el anuncio tiene dos caras. Una de ellas es que la destitución (o "revocación de la designación") de los Jueces que no aprobaron el Programa Especial de Capacitación puede proceder en cualquier momento. Aquellos que aprobaron no es seguro que tengan realmente estabilidad por cuanto no han aprobado un concurso público de oposición. Su status seguramente será definido más adelante por el propio Tribunal Supremo.

En resumen, la independencia de los Jueces parece estar completamente negada con el nuevo gobierno judicial.

4. Balance de la Reforma y la Revolución Judicial

En la década de 1990 estuvo de moda hablar de *reforma judicial* para designar el proceso de modernización que se emprendió en esa época. Como hemos visto esto incluyó cambios legislativos importantes y la inversión de recursos importantes en procedimientos gerenciales y tecnología en el manejo de los asuntos judiciales. Parte de esos ingresos vinieron de préstamos del Banco Mundial, que también prestó asistencia técnica. En los últimos años las autoridades judiciales han preferido usar el término de *revolución judicial*, que designaría una profundización de ese proceso pero también una mayor sintonía con el proceso general de *revolución* que vive Venezuela bajo la égida del Presidente Chávez. En esta parte final analizaremos el balance de la reforma y la revolución en el contexto de la historia judicial venezolana.

Lo primero a destacar es que hay cambios muy visibles. Las oficinas judiciales del país han dejado de ser arcaicas y es apreciable el número de computadoras trabajando en red que pueden verse en el Tribunal Supremo y en muchos otros Tribunales

del país. Las sentencias del Tribunal Supremo y de otros tribunales se publican en Internet o están disponibles en forma digital. En un número de Tribunales pilotos se han implantado sistemas de gestión moderna que facilitan la consulta de la marcha de los casos y hacen transparente la asignación de casos a los distintos Jueces. Buena parte de los Tribunales ocupan sedes modernas y funcionales, adaptadas a los requerimientos de los nuevos equipos electrónicos y al nuevo modelo de procedimiento oral.

También es notable el aumento en el número de Jueces. En 2002, el número se incrementó a 1.512 y en 2003 a 1733.¹² El cuadro 5 muestra el cambio del número de jueces por jerarquía en 1998, último año del Consejo de la Judicatura, y 2003, que son las cifras más recientes.

Cuadro 5

Cambio en el número de Jueces bajo el Tribunal Supremo de Justicia

Jueces	1998	2003
Superiores	183	233
Primera Instancia	368	1070
Municipio*	562	430
Totales	1113	1733
Jueces por 100.000 habitantes	5.3	7.3

* Para 1998 hemos sumado los Jueces de Municipio y Parroquia. Para 2003, hemos sumado municipio ordinario y ejecutor de medidas.

FUENTES: Para 1998: Consejo de la Judicatura, Memoria y Cuenta 1998. Para 2003: Datos suministrados por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Tribunal Supremo de Justicia.

Los convenios con el Banco Mundial implicaron una inversión muy considerable en el Sistema Judicial que se produjo fundamentalmente en la segunda mitad de la década de 1990. La inversión se ha mantenido alta. Las cifras en bolívares son difíciles de manejar por el carácter inflacionario de la época y la traducción a dólares tiene la dificultad de las distintas tasas de cambio. Por esto, la propia Dirección Ejecutiva de la Magistratura expresa el presupuesto asignado en porcentajes respecto al Presupuesto Nacional y el presupuesto ejecutado en porcentaje respecto al asignado. El cuadro 6 ofrece esta información.

12 / La cifra es información de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura para el momento en que preparábamos el informe técnico que está a la base de este trabajo. En esa misma época, la Dirección de Recursos Humanos del mismo organismo informó de una cifra de 1719 Jueces. La discrepancia pudo haber estado en cargos a cubrir. No logramos obtener información para actualizar los datos.

Cuadro 6

Presupuestos del Poder Judicial

Presupuesto	2001	2002	2003
Presupuesto asignado*	0.9	1.4	1.7
Presupuesto ejecutado**	104.3	63.6	69.3

* En porcentaje del Presupuesto Nacional

** En porcentaje del presupuesto asignado

FUENTE: Tribunal Supremo de Justicia. Dirección Ejecutiva de la Magistratura

Presupuesto asignado es el aprobado en la Ley del Presupuesto, pero hay muchas razones para que el Presupuesto no se ejecute. Una de ellas es que la Tesorería Nacional no haga efectiva las asignaciones por distintos motivos. Otra razón es que el organismo público no tenga la capacidad de invertir o gastar la cantidad asignada. La primera situación es la más frecuente. En ese caso, los gerentes públicos retrasan las inversiones y dan prioridad al pago de salarios. Éste ha sido el caso del sistema judicial en los últimos años. También puede ocurrir que el Poder Ejecutivo tramite créditos adicionales o la institución genere recursos especiales. Esta segunda hipótesis es plausible para el año 2001.

Las cifras muestran que el Poder Judicial maneja cerca del 1 por ciento del Presupuesto Nacional. Esta cifra es inferior a la prevista en la Constitución (2 por ciento para el sistema de justicia, como mínimo, según el Artículo 254), pero es mucho mayor al 0.5 por ciento del presupuesto de Justicia de los tiempos del Consejo de la Judicatura. Claramente ha habido un incremento en el presupuesto de la Justicia.

La modernización parece haber tocado aspectos importantes, pero otros han permanecido sin variación o se han deteriorado. Las estadísticas judiciales son ahora tan pobres como lo fueron en la época del Consejo de la Judicatura, o probablemente aun peores. Todavía no existe la posibilidad de conocer el funcionamiento real de los Tribunales con medidas sencillas como número de casos ingresados y resueltos, y duración de los procesos. Tampoco se conoce el número de sentencias dictadas, revocadas y confirmadas por Juez. En otras palabras, el Tribunal Supremo de Justicia no se ha dotado de la información necesaria para evaluar seriamente a los Jueces y conocer la productividad de Jueces y Tribunales y la calidad de sus decisiones. O en el caso de que disponga de esa información, no la hace pública.

A inicios de 2004 en la Dirección Ejecutiva de la Magistratura sólo el 72 por ciento de los formatos de información (*planillas*) que los Jueces han debido entregar con información para 2002 habían sido en-

tregados. La cifra es aún más baja en la jurisdicción penal, donde sólo el 52 por ciento de las planillas debidas fueron entregadas. Respecto al primer semestre de 2003 se había recogido el 71 por ciento de las planillas (información recabada in situ en 2004). Esto implica que el propio Tribunal Supremo carece de datos recientes que le permitan una decisión informada sobre cualquier aspecto importante de política judicial.

Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia ha debido tomar medidas muy importantes como la creación de Tribunales y el incremento del número de Jueces. Como puede apreciarse en el cuadro 5 se ha incrementado muy sustancialmente el número de Jueces, especialmente en la categoría de Primera Instancia. El cambio es todavía más dramático si se atiende a la materia. Los Jueces de Primera Instancia en lo Penal en 1998 eran 179, en 2003 son 653. Es decir, se han multiplicado por un factor de 3.6. Los Jueces de Trabajo pasaron de 25 a 89, es decir, se han multiplicado por un factor semejante; mientras los Jueces de Menores (ahora denominados de *protección*) se han duplicado (han pasado de 42 a 88).

A pesar de la pobreza de los datos, pueden intentarse algunos análisis, más que para obtener conclusiones sólidas, para mostrar cuál pudiera ser la utilidad de los datos si pudiéramos contar con unos confiables. El cuadro 7 es un ejercicio con ese propósito.

Cuadro 7

Comparación de asuntos ingresados en Tribunales de Primera Instancia 1998-2003

Materia	1998	2003
Penal*	125.579	166.593
Civil, Mercantil, Agrario y Tránsito	110.102	70.061
Protección del Niño y Adolescente**	49.218	78.710
Trabajo	39.871	25.194

*En 2003: Tribunales de Primera Instancia en función de control

** "Menores" en 1998.

OBSERVACIÓN: La fuente indica que los datos en materia de justicia laboral fueron afectados por la entrada en vigencia de la nueva Ley. Para 2003, la fuente indica que un 24 por ciento de las planillas solicitadas estaban faltantes para el momento de la publicación (pág. 136), con lo cual puede suponerse que los números reales son más altos. Para 1998 no hay indicación del número de planillas faltantes.

FUENTES: 1998. Consejo de la Judicatura, *Memoria y Cuenta 1998*. 2003: Tribunal Supremo de Justicia: Informe 2004.

En materia penal, el cambio introducido por el Código Orgánico Procesal Penal hace difícil la comparación. Hemos optado comparar los "asuntos ingresados" en los antiguos Tribunales de Primera Instancia con los "asuntos ingresados" de los Tribunales

de Control. De todas maneras, las cifras de asuntos ingresados en los Tribunales de Juicio y de Ejecución son tan bajas, que no cambiaría mucho el análisis. Lo que muestran las cifras es que el incremento tan sustancial del número de Jueces Penales de Primera Instancia no estuvo justificado y que estos Jueces deben estar bastante desocupados en la actualidad.

Las cifras son débiles. Sólo la mitad de los Jueces Penales ofrecieron información estadística y no sabemos cuántos ofrecieron esa información en 1998. Tampoco sabemos si la categoría "asuntos ingresados" fue redefinida. Sin embargo, las entrevistas informales con abogados y Jueces confirman la apreciación de una disminución de la carga de trabajo en los Tribunales Penales. El nuevo procedimiento penal pone en manos del Ministerio Público la acción penal y mucho de lo que hacían antes los Jueces de Primera Instancia ha pasado a mano de los fiscales. Las entrevistas informales con conocedores del campo sugieren que, por diversos motivos, los fiscales tienden a no ejercer la acción penal en muchos casos. De esta manera sirven de diques: un número alto de casos no están llegando al Sistema Judicial. Lamentablemente las cifras de la Fiscalía General de la República no se han publicado o producido. Como existe la percepción que la delincuencia se ha incrementado sustancialmente (al menos el número de homicidios se duplicó entre 1998 y 2002), la percepción general es que el Sistema de Justicia no está funcionando adecuadamente y se ha incrementado la impunidad. La percepción que la productividad por Juez Penal ha bajado dramáticamente podría ser cierta.

La escasa fiabilidad de las cifras, o la inexistencia de ellas, no permite mostrar fehacientemente que la creación de cargos de Jueces Penales ha estado justificada. Tampoco sabemos si la impunidad se ha incrementado o no, pues no están disponibles las cifras de sentencias dictadas para compararla con las cifras de delincuencia. En caso de que la impunidad se hubiera incrementado no sabemos si es responsabilidad del Ministerio Público o de los Jueces Penales.

Lo analizado para el área penal puede ser aplicado al área laboral, donde se ha producido un incremento similar, pero allí tenemos aún menos información. Los abogados que ejercen en el área informan que un número elevado de casos se resuelven por mediación y que el tiempo general de disposición de casos probablemente ha bajado.

Un aspecto importante es la duración de los juicios. Por primera vez el órgano de gobierno judicial

Efecto del Juris 2000 en la duración de los juicios (en días)

Tribunal	Lugar	Procedimiento	Antes	Después
Municipio Ordinario	Barquisimeto	Resolución contrato arrendamiento	242	127
Municipio Ordinario	Ciudad Bolívar	Resolución contrato arrendamiento	368	180
Primera Instancia	Barquisimeto	Cobro de bolívares	790	237
Primera Instancia	Ciudad Bolívar	Cobro de bolívares	744	242
Primera Instancia	Barquisimeto	Prestaciones sociales	785	257
Primera Instancia	Ciudad Bolívar	Prestaciones sociales	484	229
Penal de control	Acarigua	Ordinario	257	164
Penal de control	Acarigua	Abreviado	148	54
Penal de control	San Felipe	Ordinario	144	65
Penal de control	San Felipe	Abreviado	40	18
Penal de control	Mérida	Ordinario	106	78
Penal de control	Mérida	Abreviado	16	7
Penal de control	Trujillo	Ordinario	240	196
Penal de control	Trujillo	Abreviado	188	77
Penal de control	Barinas	Ordinario	215	93
Penal de control	Barinas	Abreviado	149	79
Penal de control	Ciudad Bolívar	Ordinario	207	145
Penal de control	Ciudad Bolívar	Abreviado	44	39
Tribunal de juicio	Acarigua	Ordinario	436	271
Tribunal de juicio	Acarigua	Abreviado	128	74
Tribunal de juicio	San Felipe	Ordinario	157	75
Tribunal de juicio	San Felipe	Abreviado	68	19
Tribunal de juicio	Mérida	Ordinario	199	79
Tribunal de juicio	Mérida	Abreviado	183	39
Tribunal de juicio	Trujillo	Ordinario	190	145
Tribunal de juicio	Trujillo	Abreviado	77	61
Tribunal de juicio	Barinas	Ordinario	151	95
Tribunal de juicio	Barinas	Abreviado	123	54
Tribunal de juicio	Ciudad Bolívar	Ordinario	252	170
Tribunal de juicio	Ciudad Bolívar	Abreviado	139	95

FUENTE: Louza et al. (2003).

(en este caso, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura), se interesó en medir la duración de los juicios y el impacto de la introducción de una innovación tecnológica. Esto debe ser observado y aplaudido. El cuadro 8 muestra que la implantación del sistema de gestión Juris 2000 en los Tribunales pilotos tuvo un impacto positivo en la duración de los juicios.

El estudio no tiene muchos detalles técnicos. No indica el tamaño del universo ni la muestra sobre la cual se trabajó. Tampoco sabemos cómo se recogió la información y el tipo de tratamiento. El trabajo tampoco indica los años del “antes” y del “después”, aunque dada la denominación de los Tribunales, el tiempo el “antes” puede corresponder a 2000 o 2001 y el después a 2002 o comienzos del 2003. A pesar de esas limitaciones, puede afirmarse que, en términos generales, la reducción en la duración de los juicios es significativa. También resulta llamativo que el mismo tipo de juicios tiene una duración bastante desigual de una ciudad a otra. Por ejemplo, los juicios penales en Tribunales de Control duran más del doble en Acarigua que en Mérida. Introduciendo la variable del Juris 2000, el juicio todavía es más largo en Acarigua que como lo era en Mérida. Este dato sugiere que el sistema de gestión no es el único elemento importante, o tal vez, que no sea el más importante. Seguramente hay otros elementos organizativos que disminuyen la eficacia del cambio tecnológico y de gestión. Lamentablemente, el estudio sólo hace unas consideraciones generales al respecto, pero no explica con detalle por qué el cambio de sistema ha tenido tan poco impacto en Trujillo y por qué la duración del mismo tipo de juicio puede ser dos veces en un sitio y en otro a pesar que se use la misma tecnología de gestión. Dado que el cambio se ha hecho en ciudades piloto, la consideración de esas variables hubiera sido obviamente útil. No existe información si estudios como éste se han repetido, pero en todo caso, no se han publicado.

Si volvemos al análisis global, podemos tratar de medir un aspecto que ha sido crítico para la evaluación del funcionamiento de la justicia penal: los presos sin condena. Como ya señalamos, el Código Orgánico Procesal Penal estableció como principio que los enjuiciados debían estar en libertad en espera del juicio, con un número restringido de excepciones. Estableció también límites a la prisión preventiva. El impacto inicial puede verse en el cuadro 9: el número de reclusos bajó a la mitad y el porcentaje de procesados al 47 por ciento.

Cuadro 9

Población reclusa en Venezuela 1997-2003

Reclusos	1997	1999	2003
Población reclusa total	25.575	13.352	21.342
Reclusos por 100.000 habitantes	111	57	88
Reclusos no condenados (%)	69	47	55

FUENTE: 1997: Oficina Central de Estadística e Informática, Anuario Estadístico de Venezuela 1997. Para 1999: Ministerio de Justicia. 2003: www.mij.gov.ve/custodia_estadisticas.htm.

Si analizamos la cifra de 2003 puede apreciarse el notable incremento del número de reclusos y, especialmente, el incremento de presos en espera de sentencia. Esto indica que los Jueces acceden con relativa facilidad a mantener los procesados en los centros de detención y que el momento de juicio se demora, en contra de las prescripciones del Código Orgánico Procesal Penal¹³. En los últimos años las huelgas de reclusos, quejándose de las condiciones inhumanas en las prisiones, la violencia y la corrupción en las prisiones han hecho titulares frecuentes en los medios y han mostrado que no ha habido mejoría en las prisiones, a pesar de inversiones importantes y los cambios legislativos. En otras palabras, el Sistema Penal sigue siendo tan injusto como antes, a pesar de la inversión sustancial, del incremento de número de Jueces, del cambio de las reglas procesales y de que, en nuestra hipótesis, los Tribunales Penales no están congestionados. Cuando casi todo ha cambiado, la pregunta para el investigador es qué ha permanecido igual para que la situación no cambie en proporción al esfuerzo que se ha realizado.

El Sistema Judicial ¿es más eficiente después de cinco años de reforma y modernización? La eficiencia es una relación entre los recursos que se invierten y los logros que se obtienen. Hemos visto que en los últimos diez años ha habido una inversión importante debido a los proyectos de modernización y a los préstamos del Banco Mundial. La inversión total es del orden de los 150 millones de dólares, de los cuales unos 30 fueron préstamos del Banco Mundial¹⁴. A estas cifras debe agregarse las del Presupuesto anual de gastos del Poder Judicial, que se invierte fundamentalmente en el pago del personal.

Las obras construidas, los equipos adquiridos y el incremento del número de Jueces, permiten afirmar que ha habido mucha más inversión. Hemos visto que es difícil determinar el impacto de estas inversiones en la producción inmediata del sistema: no sabemos si, en su conjunto, los juicios son ahora más acelerados que antes o si los Jueces producen más sentencias en general o per cápita. La falta de datos y de investigación sobre el sistema precluye la posibilidad de evaluaciones.

La lectura cotidiana de los periódicos permite formular la hipótesis que los venezolanos no ven en los Jueces los protectores de sus derechos, los controladores de la legalidad del gobierno y no piensan que la justicia sea realmente independiente. Estimamos que la población cree que los Jueces son designados a dedo por instancias del Tribunal Supremo penetradas por la política y que los Jueces pueden ser destituidos si deciden de manera adversa al gobierno.

En resumen, la revolución judicial, entendida como el alineamiento político de los Jueces con el gobierno, probablemente haya dado al traste con los esfuerzos de reforma.

Hay todos los motivos para pensar que la población venezolana no considera a los Jueces verdaderos árbitros de nuestros conflictos, sino que los percibe como otros actores partidistas de la situación trágica que vivimos.

13 / Los expertos consultados opinan que la reforma del Código Orgánico Procesal Penal que restringió las rebajas de penas a los procesados que admitan los hechos, ha generado que un mayor número de procesados opten por ir a juicio, incrementando así el número de procesados (en relación con los condenados). También atribuyen la demora en los juicios a la dificultad de constituir los Tribunales con escabinos tanto por la falta de actualización de los datos en el Registro Electoral como a la misma desorganización de los Tribunales y de las prisiones.

14 / Son cifras aproximadas que tomo de los datos del folleto TSJ DEM: TSJ Modernización/ Modernizando la Justicia. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia (sin fecha de impresión).

Referencias

Andueza, José Guillermo (1985): "La corrupción judicial". En J.G. Andueza y otros: *La corrupción en Venezuela*. Valencia. Vadell Hermanos Editores

Brewer-Carías, Allan R. (2005): "La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)". En XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar: *Estado de Derecho, Administración de Justicia y Derechos Humanos*. Barquisimeto

Brito González, José (1978): "Consideraciones acerca de la idea y concreción del Consejo de la Judicatura en el marco del Estado contemporáneo" *Politeia* # 7 (Caracas)

Calcaño de Temeltas, Josefina (1982): "La responsabilidad de los Jueces en Venezuela". En varios autores: *El Derecho Venezolano en 1982*. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Comisión Andina de Juristas (1992): *Administración de Justicia y Crisis Institucional. Venezuela*. Comisión Andina de Juristas. Lima.

Lander, Adriana (2000): "Agenda para la reforma del sistema judicial". En J.M. Casal y A. Chacón Hanson (coords): *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas. CDB Publicaciones.

Lander, Adriana (2001): "El proceso constituyente y la reforma judicial". En J.M. Casal y A. Chacón Hanson (coords): *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello.

Louza, Laura (2001): "El Tribunal Supremo de Justicia", *Revista de Derecho Nro 4 del Tribunal Supremo de Justicia*, pp. 386. Caracas.

Louza, Laura (2002): "La Administración Pública en el Poder Judicial": *Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Tomo I*, pp.56. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia.

Louza, Vázquez, D'Alvano & Tamma (2003): *El Juris 2000*. (Documento Interno) Tribunal Supremo de Justicia. Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora de Proyectos. (Versión mayo 2003).

Morais de Guerrero, María (1994): "Conociendo un programa: los Jueces Penales Itinerantes". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, # 93. Caracas

Naim, Moisés & Ramón Piñango (1987): "El caso Venezuela: una ilusión de armonía". En M. Naim & R. Piñango (eds): *El Caso Venezuela: una Ilusión de Armonía*. Caracas. Ediciones IESA.

Marín Quijada, Enrique (1988): "Carrera judicial y formación" Papel de trabajo en el Taller sobre programación de capacitación de jueces. ILANUD. San José, Costa Rica.

Pérez Perdomo, Rogelio (1990): "La Organización del Estado en el siglo XIX (1830-1899)". *Politeia* # 14.

Pérez Perdomo, Rogelio (1995): *Políticas judiciales en Venezuela*. Caracas. Ediciones IESA. (Monografía)

Pérez Perdomo, Rogelio (1996): "De la justicia y otros demonios". M.E.Boza & R.Pérez Perdomo (eds): *Seguridad Jurídica y Competitividad*. Caracas. Ediciones IESA.

Pérez Perdomo, Rogelio (2003): "Venezuela 1958-1999: The legal system in an impaired democracy". En L. Friedman & R. Pérez-Perdomo (eds): *Legal culture in the age of globalization*. *Latin*

America and Latin Europe. Stanford. Stanford University Press.

Pérez Perdomo, Rogelio (2004): "Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela". En L. Pásara (compilador): *En Busca de una Justicia Distinta. Experiencias de Reforma en América Latina*. Lima. Consorcio Justicia Viva.

Pérez Perdomo, Rogelio (2005): *Judicialization and regime transformation: the Venezuelan Supreme Court*. En R. Sieder, L. Schjolden & A. Angell (eds): *The judicialization of politics in Latin America*. New York. Palgrave-Macmillan.

Pérez-Perdomo, Rogelio & Lawrence Friedman (2003): "Latin legal cultures in the age of globalization". En L. Friedman & R. Pérez-Perdomo (eds): *Legal culture in the age of globalization*. *Latin America and Latin Europe*. Stanford. Stanford University Press.

Quintero, Mariolga (1983): "Independencia del Poder Judicial". En *Libro Homenaje a José Melich Orsini*. Vol II. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Quintero, Mariolga (1988): *Justicia y Realidad*. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Rangel, José Vicente (1985): *El Poder de Juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia*. Caracas. Ediciones Centauro.

Rondón de Sansó, Hildegard (2000): "El Poder Judicial y el Sistema Judicial". I de Valera (coord): *La Constitución de 1999*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Ruggeri Parra, Pablo (1957): *Elementos de Derecho Constitucional*. Caracas. Ediciones Garrido.