

## “Sistema de Justicia y Estado de Derecho en Venezuela”

**Prof. Antonieta Garrido de Cárdenas**

Profesora Titular e Investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.

Me corresponde en esta oportunidad conversar con ustedes acerca del Sistema de Justicia y la crisis institucional en Venezuela. Tema que abordaré en primer lugar partiendo de la connotación que en la Constitución de 1999 tiene la implantación de un “sistema de justicia”, su significado y alcance; posteriormente referiré la vinculación que este “sistema de justicia” tiene dentro del esquema de un Estado social de justicia y de derecho como el nuestro; igualmente referiré el porque podemos plantearnos una crisis institucional dentro de ese sistema de justicia en el país que tenemos, para finalmente plantear algunas soluciones a esa crisis en el país que todos queremos.

Para abordar el tema, quisiera referirme a una afirmación que realiza Juan Carlos Rey, cito: *“El Estado como sistema de toma de decisiones societarias está conformado por dos niveles de funcionamiento: el constitucional en el que se establecen las reglas para que el colectivo tome las decisiones, y el operacional en el que el gobierno (órganos del poder público) decide de acuerdo con dichas reglas o medidas obligatorias para el colectivo”*

En ese nivel de funcionamiento constitucional, del que nos habla Rey, el “sistema de justicia” aún cuando el constituyente no lo define, envuelve la idea de un conjunto de organismos, de sus actividades y funciones destinadas al ejercicio y aplicación del Derecho, en consecuencia al mantenimiento de la legitimidad de las actuaciones del poder público y de los particulares, y a la resolución de las controversias

que puedan plantearse hasta su etapa definitiva, que no es otra que la ejecución de las decisiones que tales órganos puedan tomar. Al efecto señala Hildegard Rondón de Sansó (2000: 189) *“el sistema de justicia se presenta como la unión de todas las estructuras y la suma de la globalidad de las funciones y actividades que ellos realizan, destinadas a la tutela del ordenamiento jurídico, bien con respecto a los organismos públicos, bien con respecto a la actuación de los particulares”*

Es necesario insistir y eso en mucho nos corresponde a nosotros, profesores de Derecho, que la Justicia debe ser vista como un sistema, es decir como un todo organizado bajo principios comunes a todas sus partes, que evidencien su vinculación efectiva con la realidad social del país en el que le corresponda desenvolverse.

Ese todo está representado por un conjunto de organismos que como sabemos en el caso nuestro lo constituyen los tribunales de la República (vale decir Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales), medios alternativos de justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, y los auxiliares tribunales, dentro de los que figuran los funcionarios adscritos a los diferentes tribunales y los Abogados.

El Sistema de Justicia y la reforma del Poder Judicial, en el transcurso de los últimos quince años se ha ido abriendo paso como un componente de primerísima importancia en la agenda de modernización del Estado en toda América Latina y el Caribe. En ese sentido la idea generalizada es que las demandas sociales de seguridad y

protección deben ser tuteladas efectivamente por los sistemas de justicia, y que sin seguridad jurídica y tutela de los derechos fundamentales no es posible el desarrollo humano sostenible ni la gobernabilidad democrática.

Acercarnos a la Justicia como valor constitucional, me lleva a referir los principios establecidos en la Declaración Universal de Independencia de la Justicia y la Abogacía elaborada por la Comisión de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas:

- Independencia orgánica
- Independencia Presupuestaria
- Apoliticismo
- Unidad estructural
- Carrera Judicial

En este mismo orden la Sentencia de Sala Política Administrativa del 24 de Marzo del 2000, caso: Rosario Nouel de Monsalve contra la Comisión de Emergencia Judicial, en ponencia de Carlos Escarrá Malavé expresa, cito: *“El Poder Judicial como sistema debe tener como valor fundamental a la Justicia, y por ende la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, que a su vez sea resultante del ejercicio democrático de la voluntad popular. En consecuencia:*

- *El juez no puede ser un agente de factores de poder,*
- *El poder sentenciador debe ejercerse con independencia e imparcialidad, debe tener por tanto una consistencia tal que lo haga ajeno a subordinaciones y a presiones indebidas,*
- *Debe establecerse una justicia de paz, y a su vez reglas especiales para los pueblos indígenas,*

- *Siendo que el Estado como organización política debe fomentar instituciones que otorguen las garantías necesarias para crear condiciones de convivencia digna, se establece para la justicia la necesidad de garantizar una administración pública prestadora de servicios eficientes.*

Dicho en otras palabras, **el Estado de Justicia**, debe incorporar el elemento técnico – eficiente del Servicio Público de la Justicia, como expresión de un Estado de bienestar social, de un Estado Democrático, de un Estado de Derecho.

Por otra parte nuestro constituyente al calificarnos como Estado Social de Justicia y de Derecho, en una conceptualización muy similar al modelo de Estado democrático y social de Derecho, seguido en los países postindustrializados, impone la idea de justicia como valor superior, que ha llevado a algunos autores a calificarnos como *“Estado Justicialista”*. El profesor Rafael Ortiz Ortiz, siendo Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentenciaba *“Esos valores normativos deben siempre aplicarse como premisa axiológica necesaria que infunde al nuevo Estado Político, el cual ha convertido la República en un Estado justicialista por encima incluso de aquellas formalidades procesales no esenciales para la tramitación de ideas de las pretensiones de los justiciables”*

En fin se encuentra previsto un tipo de Estado, cuya misión está orientada por un conjunto de valores y elementos que lo caracterizan y que me voy a permitir enunciar:

- Un Estado de **Derecho es un Estado Democrático**, cuya actividad se ve determinada y limitada por el Derecho. Dice a este respecto Klaus Stern: *“Estado de Derecho significa el ejercicio del poder político sobre la base de leyes constitucionales con el objeto de asegurar la libertad, la justicia, y la seguridad jurídica”*

- Un Estado de Derecho es aquel Estado **ubicado dentro del Derecho** y que cobra su legitimidad a partir de ese mismo Derecho. Su noción por tanto supera el sistema jurídico formal para convertirse en principio ordenador de la democracia como sistema político.
- Un Estado de Derecho es aquel Estado en el que se **reconocen los derechos fundamentales de los ciudadanos**, desencadenando una esfera de libertad para esos derechos, haciéndose en consecuencia inviolables por los poderes del Estado.
- Un Estado de Derecho es aquel en el que la **distribución de poderes entre los diferentes órganos del poder público se encuentra sujeto a normas jurídicas**, el ejercicio de cada función del Estado en consecuencia se encuentra jurídicamente ordenada, excluyéndose por tanto su uso arbitrario.
- En un Estado de Derecho existe **primacía del Derecho**, por tanto debe existir primacía de la Constitución y de la Ley.
- En un Estado de Derecho, las relaciones entre el ciudadano y los poderes públicos, no es una **relación unilateral o de mando y obediencia**, sino una relación jurídica con derechos y obligaciones recíprocas fijados por la Constitución y la ley, y determinados si ha lugar por los tribunales encargados de la defensa de la legalidad y de la constitucionalidad.
- En un Estado de Derecho es **necesario el control y los Derechos fundamentales**. Solo cuando el gobierno se somete a un control, y se le otorgue fuerza vinculante a los derechos fundamentales, estaremos pasando de un Estado de Derecho formal a un Estado de Derecho material, o lo que es más estaremos pasando de una Democracia formal a una Democracia formal y sustancial.

Por otra parte, un **Estado Social de Derecho**, impuesto como superación del Estado democrático liberal, supone:

- La libertad e igualdad de los hombres.
- La participación política, evitando las excesivas distinciones y antagonismos entre los ciudadanos.
- La satisfacción de las necesidades familiares mínimas de los ciudadanos, de cuya efectividad ha de cuidar los poderes públicos.
- El cuidado de las personas que transitoria o permanentemente se encuentran en situación de inferioridad vital por causas ajenas a su voluntad, minusvalidez, desempleo, ancianidad

Son principios y elementos reconocidos y estipulados expresamente en nuestra carta fundamental y que por tanto, en principio, no pueden ser soslayados, violados. Sin embargo la aceptación en la práctica de estos principios constitucionales le ha correspondido fundamentalmente a la interpretación de normas constitucionales y al control de la actividad pública a través de la función jurisdiccional, principalmente a través de las competencias constitucionales y contenciosas administrativas del Poder judicial. Situación que en el país que tenemos, ha generado un debilitamiento institucional, pues la actividad jurisdiccional se ha centrado en la interpretación del espíritu, propósito y razón del nuevo ordenamiento constitucional, pero ha dejado de lado el control sobre la actividad pública.

Ciertamente una de las innovaciones de la Constitución del 99 reside en el control social sobre ese sistema de justicia, sin embargo el *proceso de cambio revolucionario* ha generado flexibilizar la norma constitucional para adaptarla a ese proceso político generando una inseguridad jurídica en la aplicación efectiva de la normativa constitucional.

De allí que si tomamos lo afirmado por Juan Carlos Rey, y que citamos al inicio, un análisis constitucional integral, debe revisar si las elites políticas y sociales respetan las reglas pautadas en la Constitución escrita, y si la práctica gobierno – oposición, se rige por ellas u operan por reglas diferentes a la Constitución escrita o sencillamente no sigue regla alguna. Se expresa en esta orden Julio César Fernández, un análisis constitucional integral debe permitirnos determinar si lo que opera es una desinstitucionalización de lo público.

En ese análisis integral constitucional, y solo por lo que respecta a los enunciados que hemos señalado como elementos del Estado de Derecho, **veamos como funciona el Estado Justicialista en el país que tenemos:**

1. En un reporte de Competitividad Global, en el cual se comparan 59 países en relación a diversos indicadores, Venezuela ocupó el penúltimo lugar en lo que se refiere a independencia del poder Judicial; el lugar 57 en lo que se refiere a imparcialidad de las cortes, y el lugar 56 en materia de corrupción legal. Situación alarmante si pensamos que el imperio de la ley depende en alto grado de la integridad e independencia del Poder Judicial. Un Poder Judicial integral e independiente no puede ser otro que aquel en el que no es posible comprar o negociar las decisiones de los jueces, ni estos pueden actuar de acuerdo a los intereses y presiones de otros poderes como puede ser el Gobierno. Si el gobierno pensando estrictamente en intereses a corto plazo, logra someter a su control el Poder Judicial, a la larga los efectos negativos de esta conducta, y esto es palpable entre nosotros, se refleja a su vez en el crecimiento económico en razón de la desconfianza que se genera.

Voy a permitirme en este orden de ideas, traer aquí unas palabras del Presidente de nuestro máximo Tribunal, Iván Rincón Urdaneta, quien al ser designado como magistrado de la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia,

en una entrevista que aparece en el Diario “El Nacional” en fecha 26 de Abril de 1998, expresa: Cito:

*“El juez ideal en Venezuela es un juez independiente, que tenga formación, sin obediencia y dependencia a alguna fundación o asociación política. Tiene que tener la ética necesaria para que no se sienta comprometido a la hora de juzgar. Quien no tenga vocación de servicio público no puede ser juez, porque la función que cumple un juez en este mundo es divina, y solo compete a Dios, y en este caso nos ha sido delegado a nosotros en la tierra.*

Para esa época (no tan pasada) dos fallas fundamentales veía este magistrado en el poder judicial venezolano:

- *Dependencia al clientelismo político y el,*
- *Subestimado perfil que ostenta. El perfil del juez venezolano, dice, es el de un trabajador que busca un empleo.*

2.- Desconfianza ciudadana en el Poder Judicial, la cual se refleja en razón del bajo índice de acceso a la justicia y en los alarmantes indicadores de desprestigio de esta función estatal. En este sentido en un estudio elaborado para el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizado en el área metropolitana de Caracas por los profesores Leoncio Barrios e Iván Abreu Sojo, se evidencia que las fallas del sistema judicial ocupan, junto con las fallas de los servicios de salud, el segundo lugar de insatisfacción ciudadana en la lista de los servicios públicos. De la misma manera, la confianza en el sistema judicial (2.8%) es menor que la confianza en los partidos políticos (4.8%) y al mismo tiempo, es después de los partidos políticos la institución con mayor índice de desconfianza ciudadana. La falta de credibilidad en las instituciones judiciales llega a extremos como que el 85% opinó no tener ningún grado de confianza o poca confianza en la administración de justicia. Mayoritariamente

(75.5%) la población encuestada opina que la administración de justicia no funciona y que debería ser totalmente cambiada, señalándose que entre los principales problemas están el de la corrupción de jueces y funcionarios, el hacinamiento carcelario y la lentitud del sistema. Por otra parte el 94% de los encuestados percibe que la justicia sólo favorece a los más ricos, y el 16.4% opinó que como la justicia no funciona, la gente tiene el derecho de tomarla por sus propias manos, igualmente un gran porcentaje de los encuestados estuvo de acuerdo con la pena de muerte. Esa misma población piensa en un 53.3% que aún cuando se han emprendido algunas reformas en materia judicial, estas no mejoraran el sistema judicial venezolano.

3.- Designación y disciplina de los funcionarios judiciales: Uno de los elementos que aporta mayor credibilidad y legitimidad a un sistema de justicia es la manera en que se determine quienes ocuparán los cargos de magistrados, jueces, fiscales y auxiliares de justicia. Es evidente si leemos los artículos 255, y 264 al 270 de la Constitución que en ellos se les da a los ciudadanos el derecho a opinar en la designación de los mismos a través del Comité de Postulaciones o ante la Asamblea Nacional. Sin embargo todos sabemos que nuestro máximo tribunal se constituyó bajo la teoría de la soberanía popular originaria, en una decisión profundamente política en razón de la cual las fuerzas emergentes como consecuencia del proceso constituyente de 1999 se impusieron sobre la llamada elite puntofijista. Hoy en día esos Magistrados aún se encuentran inmersos en esa situación de transitoriedad y con ellos en un 80% los jueces y demás funcionarios judiciales del país. Los concursos para jueces se encuentran suspendidos desde hace aproximadamente un año. Situación que incide lógicamente sobre la estructuración del sistema de justicia, pues los jueces son esencialmente revocables.

4. Educación, valores y sistema de Justicia. La participación ciudadana en el sistema de justicia a mi manera de entender se encuentra

profundamente vinculada con el papel que como institución universitaria y como universitarios nos toca desarrollar. En ese sentido los esfuerzos que a su vez realice el sistema educativo, deben comenzar como en todos los países del mundo por los niveles de primaria y secundaria y fortalecerse en la formación universitaria, en el caso de la justicia, en las Facultades de Ciencias Jurídicas. En el país que queremos, los universitarios debemos tomar y tener conciencia del rol que nos corresponde. Formar un abogado en valores significa, formar profesionales que entiendan y acepten que existen valores que hay que enaltecer y defender, y que sencillamente no pueden conformarse con ser asalariados del Derecho, sino defensores del Derecho como un sistema de valores constitucionales.

5. Modernización del Poder Judicial: No podemos negar que, en las últimas décadas, ha crecido la toma de conciencia de la opinión pública y de las instancias de decisión política, acerca de la necesidad de la modernización, transparencia, celeridad e imparcialidad del sistema de justicia. En ello mucho ha influido el interés de organismos no gubernamentales, y agencias internacionales, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes desde el punto de vista técnico y financiero han apoyado este proceso. Es así como se aprobó el Código Orgánico Procesal Penal, la ley de la Justicia de Paz y la Ley de Arbitraje. Hoy día esos mismos organismos claman porque se respete el orden jurídico institucional venezolano. Diferentes informes de la Iglesia, la Comisión Internacional sobre Derechos Humanos, así lo confirman. Ciertamente, la urgencia de profundizar las reformas del sistema de justicia continúa vigentes y se hacen cada vez más evidentes, pero es necesario sincerar los planteamientos de cambio y concertar la obligación de los organismos comprometidos con el sistema de justicia en profundizar y extender el proceso a márgenes más o menos satisfactorios.

**Conclusiones:**

Sobre las consideraciones realizadas, debemos tener presente como juristas, que estamos frente a un momento histórico en el que se pretende flexibilizar el sentido de la normativa constitucional a una coyuntura de crisis institucional y política.

Siendo la institucionalización del Estado de Derecho en nuestro país relativamente reciente, y siendo más reciente aún la orientación del Estado de Derecho bajo principios democráticos modernos, quizá sea esa circunstancia la que en algunos casos pueda explicarnos los desaciertos entre la norma constitucional y la práctica política y social.

Efectivamente al lado de los esfuerzos que se hacen por perfeccionar el sistema de justicia, como consecuencia del proceso político, del llamado proceso de cambio revolucionario se nos ha llevado a situaciones que dejan en el suelo todos esos esfuerzos. Quisiera referirme a algunos ejemplos de la afirmación que hago:

➤ La aprobación de la Ley del Tribunal Supremo de Justicia. A partir de la Sentencia de la Sala Constitucional que tuvo como ponente al Magistrado José Manuel Delgado Ocando, y que cuenta con el voto salvado de los Magistrados Antonio García García y Pedro Rondón Haaz, quedó sentado que:

*“La Sala Constitucional reitera que conforme al artículo 203 de la Constitución vigente, no es necesario el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional para dar inicio a la discusión de los proyectos de leyes orgánicas investidas de tal carácter por calificación constitucional que pretendan modificar leyes orgánicas vigentes, entre los que se encuentran el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia”.. a partir de allí repito, comenzó una carrera regresiva para su aprobación, que se inició apenas hace seis*

meses cuando se presentó el texto original de reforma contentivo de 100 artículos reducidos hoy a apenas 27. Texto original que por lo demás había sido discutido durante otros seis meses por una comisión especial que se constituyó para tal fin. En sesiones maratónicas de hasta 24 horas, que comenzaron el 24 de octubre pasado, se aprobó en segunda discusión una Ley que sin duda obedece a un momento político, y que por esta misma circunstancia deja sujeto el Poder Judicial a los vaivenes y a la presión del juego político. No quisiera ahondar en su contenido y connotación porque creo que esto daría para unos cuantos talleres sobre el tema. Pero si quería mencionarlo como una manifestación o reflejo de la crisis institucional de nuestro sistema de justicia. De hacerse Derecho positivo esta ley, sin duda que el control del poder judicial, a través de la Sala Constitucional estaría en manos del Poder Ejecutivo.

➤ Por otra parte, el tribunal Supremo de Justicia, a través de decisiones que dejan impávido al más un común de los ciudadanos, ha dejado sin efecto el derecho fundamental de participación política en el referéndum presidencial. En una decisión sin precedentes, se permite que sea la Sala Constitucional la que monopolice el control de la materia de referendos, entre ellos el revocatorio presidencial. En términos de interpretación técnica jurídica es evidente que la Sala Constitucional, no tiene la supremacía que se atribuye, situándose por encima incluso de la Sala Plena. La Sala Constitucional parece olvidarse que no estamos en presencia de una Corte o Tribunal Constitucional. Todo lo contrario el constituyente venezolano se ha encargado de equiparar las máximas instancias rectoras de cada una de las jurisdicciones de las diferentes Salas. Criterio que por lo demás había sido acogido en reiteradas oportunidades por la misma Sala Constitucional. Nuestros magistrados parecen olvidar, que la misma Constitución en el artículo 6º estatuye una forma de gobierno caracterizado por ser esencialmente revocable. El acto de referendo, en cualquiera de sus tipologías, en

consecuencia podrá ser un procedimiento, pero la participación es un derecho político fundamental, por lo tanto, irrenunciable, impostergable.

➤ Quisiera hacer con ustedes en la mañana de hoy, un ejercicio mental, para concentrarnos por un momento en la idea de Sistema de Justicia y la Justicia como valor constitucional de carácter fundamental: quizá la interrogante sobre la Justicia, podría equipararse al interrogante bíblico ¡Qué es la verdad! El escepticismo sobre la justicia quizá se establezca entonces, en la interpretación de que no existe “la justicia en si misma” que este es un concepto que se remite necesariamente a un hecho social, económico, jurídico o político. Esta falta de univocidad plantea necesariamente que todo juicio sobre la justicia constituye un juicio de valor, y estos como ustedes lo saben no son demostrables. Ello no significa de ninguna manera que la búsqueda de la justicia se haga superflua. Todo lo contrario. No sé si fue cínico o sabio aquel juez que le señaló a una de las parte de un juicio ¿Usted desea que se haga justicia? Pues yo solo puedo ofrecerle una Sentencia. No sé pero por alguna razón en el momento que hice esa cita pensé trágicamente en el caso de los soldados quemados y muerto uno de ellos en Fuerte Mara en el Estado Zulia.

➤ Luego de esta conversación solo me quedaría plantearnos que como país nos encontramos frente a una prueba histórica que debemos superar sin atenernos a meras verdades conceptuales, ya que el cambio nacional lo tenemos tan cerca que nos arropa y nos hace difícil comprenderlo en toda su naturaleza y magnitud. Sin lugar a dudas que una de las verdades que tenemos que enfrentar aún cuando muchas veces no estemos claros en como hacerlo es el conjunto de valores que envuelve el Estado de Derecho y el Sistema de Justicia. De la forma en que lo hagamos dependerá la salvación definitiva de nuestra Democracia.

Ciertamente nuestro Estado Social de Justicia y Derecho, se encuentra profundamente resquebrajado, sus grietas son tan oscuras y

profundas que creo que difícilmente los que estamos aquí podamos tener tiempo de verlas sanadas. Sin embargo debemos buscar la luz siempre, sí como cristianos debemos caminar por el sendero de la esperanza, como ciudadanos nos corresponde asumir un papel preponderantemente activo y no desmayar en la búsqueda de la perfectibilidad de nuestro sistema democrático y por tanto de nuestro sistema de justicia.