

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
CONTRA JUECES

Trabajo Especial de Grado, para optar
al Grado de Especialista, en Derecho
Procesal.

Autor: Iván Enrique Harting Villegas

Asesor: Alvaro Badell Madrid

Caracas, 4 de septiembre de 2006

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL**

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadano Abogado Iván Enrique Harting Villegas, para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal, cuyo título es: Naturaleza Jurídica del Procedimiento Disciplinario contra Jueces; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los cuatro (04) días del mes de septiembre de 2006.

Alvaro Badell Madrid
C.I. V-4.579.772

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL**

**NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
CONTRA JUECES**

Por: Iván Enrique harting Villegas

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Procesal, aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas, a los _____ días del mes de _____ de _____.

In hoc signo vinces

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN.....	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES SOBRE EL REGIMEN DISCIPLINARIO	
DE LOS JUECES EN VENEZUELA.....	4
1 Breve reseña sobre el régimen disciplinario de los jueces en Venezuela.....	4
2 La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 03 de agosto de 1974.....	15
3 La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 07 de octubre de 1988.....	18
4 La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 25 de agosto de 1998.....	21
5 La Comisión de Emergencia Judicial.....	23
6 El Decreto Cautelar de Protección al Sistema Judicial de 11 de octubre de 1999.....	35
7 El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 27 de diciembre de 1999...	43
8 El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 29 de diciembre de 1999...	71
9 El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 28 de marzo de 2000.....	71
10 La entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....	72
11 La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.....	73
12 El Proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana.....	76
13 El Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos.....	79
CAPITULO II	
NATURALEZA JURÍDICA	
DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA EN EL PODER JUDICIAL.....	103
1 Definición de Potestad Disciplinaria.....	103
2 Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria.....	111
3 Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria en el Poder Judicial.....	115
CAPITULO III	
CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA	
DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO CONTRA JUECES.....	124
1 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Disciplinario.....	124

2 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Disciplinario contra los jueces.....	131
3 Consideraciones sobre el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....	132
4 Consideraciones sobre el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de los tribunales.....	148
5 Consideraciones sobre la capacidad para comparecer en juicio de la Inspectoría General de Tribunales.....	151
6 Consideraciones sobre la facultad de atender en juicio causas disciplinarias por parte del Ministerio Público y su incompetencia para inspeccionar y vigilar tribunales.....	167
7 La desnaturalización del procedimiento disciplinario al convertirse en juicio.....	169
8 Consideraciones sobre la incidencia de la recusación y la inhibición según la naturaleza que se le atribuya al procedimiento disciplinario contra jueces.....	171
9 La ejecución inmediata de la decisión disciplinaria frente a la judicialización del procedimiento.....	172
10 Solución propuesta.....	173
 CONCLUSIONES.....	 177
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 179

UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO PROCESAL

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
CONTRA JUECES

Autor: Iván Enrique Harting Villegas

Tutor: Prof. Alvaro Badell Madrid

Año: 2006

RESUMEN

Con la presente investigación se intenta determinar cuál es la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario contra jueces, para así proporcionar información y despejar las dudas que se presentan alrededor del tema, enfatizando en la determinación de si se trata de un procedimiento jurisdiccional o de un procedimiento administrativo. A los efectos anteriores, ha sido analizada la evolución jurisprudencial y doctrinaria sobre el tema, para esclarecer el problema planteado, y se investigaron las consecuencias jurídicas que pudiesen generar las concepciones antes citadas –jurisdiccional y administrativa- en la relación necesariamente existente entre el procedimiento disciplinario contra los jueces y el ejercicio autónomo e independiente con el que ellos han de cumplir su función jurisdiccional. Fue concluida una investigación monográfica a nivel descriptivo y de desarrollo conceptual, con apoyo de una amplia revisión bibliográfica y el uso de técnicas de análisis de contenido, inducción y síntesis, que condujo a las conclusiones finales, que resuelven las interrogantes planteadas.

Descriptores: Procedimiento Disciplinario, Procedimiento Administrativo, Procedimiento Jurisdiccional, Función Jurisdiccional.

INTRODUCCIÓN

Son pocas las ocasiones cuando las vidas de las personas coinciden con momentos de importancia histórica, y muchas menos aquellas cuando les toca participar en esos acontecimientos, por no decir que serán muchísimas menos aquellas oportunidades en las que, dándose los dos primeros casos, también tenemos el chance de darnos cuenta de que efectivamente, el momento es trascendente y que marca un hito en la vida de nuestra sociedad, pues lo normal es participar en esos momentos –de tener la improbable suerte de vivirlos- sin percatarse de la importancia de lo que sucede en nuestro alrededor.

Podemos decir que somos afortunados en ese sentido, pues este momento de la historia de Venezuela ha sido rico en oportunidades para nosotros, y humildemente pensamos compartir las experiencias vividas para que quienes no las habrán de contemplar directamente puedan contar con la letra y el mensaje fraterno de quien si estuvo allí. Muchas cosas –y muy importantes- han ocurrido a lo largo de los pasados ocho años. Como abogado en ejercicio, relator en materia disciplinaria en el Consejo de la Judicatura entre 1998 y 1999, Inspector de Tribunales, jefe de la Sala de Relatoría de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial entre 2000 y 2002, asesor jurídico de la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional para la redacción del Código de Ética del Juez entre 2001 y 2003 y como Juez Titular de Primera Instancia Civil, Mercantil y del Tránsito, como profesor universitario y ahora nuevamente como litigante, hemos presenciado cómo ha cambiado el ordenamiento jurídico de nuestro país a través del proceso constituyente, y hemos visto –y hasta sufrido- cómo ha sido tratada la materia disciplinaria relativa a los jueces durante estos años.

Estas experiencias nos han impulsado a elaborar esta breve tesis, con la intención de colaborar en la resolución de un problema surgido tras la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en diciembre de 1999, y que consiste en la falta de claridad en la concepción del procedimiento disciplinario contra jueces, derivada entre otras cosas de la ausencia de argumentos y motivaciones que dieron lugar a la redacción del artículo 267 de la carta magna, amén de ilustrar a los lectores acerca de algunos detalles de las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, las cuales influyeron tanto en la vida del Poder Judicial.

El presente trabajo recorre un camino que va desde la revisión histórica acerca del trato que las veintiséis constituciones aprobadas en nuestro país le han dado a la responsabilidad de los jueces, en términos generales, claro está, pasando por el análisis de la actividad administrativa dentro del Poder Judicial, para incorporarnos un poco al estudio de la potestad disciplinaria y su naturaleza, tanto en lo relativo a la administración pública en general como al Poder Judicial, de forma tal que nos permita hacer una correcta determinación de la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario contra jueces. Quedó incluido un recorrido por nuestra jurisprudencia y también por reconocida doctrina nacional y extranjera.

Sometemos a consideración del distinguido jurado y de todo lector interesado, las afirmaciones y conclusiones contenidas en esta pequeña obra, con la que finalmente hemos propuesto una definición de la potestad disciplinaria dentro del Poder Público y una solución para la conformación de los Tribunales Disciplinarios creados por vía del artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en espera de que nuestra pequeña contribución ayude a alcanzar una mejor aplicación de la justicia en nuestra

querida patria. Coincidimos con el planteamiento hecho en la misa dada en la Catedral de Caracas el 11 de diciembre de 1985 por el entonces Monseñor Jorge Urosa Sabino como Obispo Auxiliar de Caracas, con motivo del Día Nacional del Juez de ese año, cuando expresó que “... La aplicación de la Justicia requiere también una gran sabiduría porque es muy difícil aplicar con equidad la Ley: el temperar sus efectos, sobre todo cuando en cierta forma podría oprimirse a una persona débil, el discernir la verdad en una situación confusa. Y por eso, la práctica de la justicia requiere de una gran sabiduría. Y la sabiduría queridos hermanos y amigos, no es simplemente conocimiento, sino esa mezcla de conocimiento y virtud a través de la cual una persona puede ver con equidad, con profundidad, puede ver con la luz del Espíritu Santo lo que es la situación y proponer las soluciones convenientes para que se preserven los derechos de todos los ciudadanos. Y esta sabiduría no podemos conseguirla en primer lugar sin la práctica de la virtud...”¹.

Caracas, septiembre de 2006

¹ *Revista del Consejo de la Judicatura* (1985). No. 35, Julio – Diciembre. p. 31

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOBRE EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS JUECES EN VENEZUELA

1. Breve reseña sobre el régimen disciplinario de los jueces en Venezuela

Examinemos el trato que se le ha dado a la responsabilidad de los jueces a lo largo de la historia de Venezuela. No hacemos distinción entre la responsabilidad civil, penal, administrativa e incluso política, por razones que explicaremos más adelante. Téngase en cuenta que las innovaciones, variaciones u omisiones de las que comentamos, sólo están referidas a la responsabilidad de los funcionarios judiciales y a los procesos para hacerla efectiva según cada constitución, por lo que no ha de interpretarse que hubo –o no- cambios entre cada constitución con relación a otros tópicos.

En nuestra primera Constitución de 1811, fue tempranamente esbozado un posible régimen disciplinario para los jueces del país. El artículo 112 disponía los requisitos para ser Ministro de la Corte Suprema y de las Cortes subalternas, entre los que mencionaba que contasen con treinta años de edad para la Suprema, veinticinco para las demás, "... y que tengan las calidades de vecindad, concepto, probidad, y sean Abogados recibidos en el Estado...", y luego en su artículo 113 establecía que "... Todos ellos conservarán sus empleos por el tiempo que se hagan incapaces de continuar en ellos por su mala conducta..."².

² Vílchez, R. (Comp.) (1996). *Compilación constitucional de Venezuela*. Caracas: Congreso de la República. p. 31

Para 1819, la Constitución promulgada en Guayana no contempló norma específica relativa a la disciplina dentro del Poder Judicial.

La Constitución de Cúcuta de 1821, retomó la idea de la ética en el ejercicio de la función jurisdiccional, y consagró así la norma disciplinaria insita en su artículo 145, que rezaba: "...Los ministros de la Alta Corte de Justicia durarán en sus empleos todo el tiempo de su buena conducta..."³.

Si bien en el artículo 142 de esta carta magna -relativo al nombramiento de los magistrados de la Alta Corte de Justicia- se hablaba de destitución, no señalaba en su texto quienes podían destituir a tales magistrados, ni por cuál vía.

La Constitución del Estado de Venezuela, de 24 de septiembre de 1830, si aclaró el procedimiento a seguir en materia disciplinaria, y si bien su artículo 146 era casi copia exacta del artículo 142 de la constitución de 1821, seguidamente en el ordinal 6º de su artículo 147 contemplaba como una de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia: "... Conocer de los recursos de queja que se interpongan contra las Cortes Superiores por abuso de autoridad, omisión, denegación o retardo en la administración de justicia, y de las causas de responsabilidad que se susciten contra los Magistrados de las mismas Cortes Superiores.." ⁴.

En cuanto a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 148 de la constitución de 1830 les hacía responsables y sujetos a juicio ante el Senado, por delitos de traición contra la independencia y la forma de gobierno reconocida y jurada, y por cohecho, y por otra parte, el artículo 149 ejusdem disponía que "...Las causas de responsabilidad contra los Magistrados de la

³ Ibid. , p. 77

⁴ Ibid., p. 96

Corte Suprema por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones se iniciarán ante la Cámara de Representantes, y se terminarán en el Senado conforme a los artículos 57 y 67...”. Se trataba de un congreso bicameral, y los artículos 57 y 67 de esa constitución se referían, respectivamente, a las atribuciones de la Cámara de Representantes para oír las acusaciones contra el Presidente y demás funcionarios de alto rango del Poder Público, así como aquellas contra los demás empleados públicos por mal desempeño de sus funciones, y en segundo término al procedimiento para enjuiciar ante el Senado a ciertos funcionarios de alto rango, entre los que se encontraban los miembros de la Corte Suprema. Este artículo 67 resulta interesante, pues contemplaba la instalación de una suerte de tribunal mixto, conformado por el Senado y por la incorporación en su seno de la Corte Suprema de Justicia, con la atribución de no sólo aplicar la pena de deposición, “... sino también cualquiera otra que la Ley designe contra el delincuente...”, lo que evidencia el temprano apego republicano al principio de la legalidad, ciertamente echado a un lado en tiempos posteriores.

Para 1857, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 18 de abril de ese año, reprodujo el esquema básico de la anterior en sus artículos 24 (ordinal 3º) y 28 (ordinal 3º), pero avanzó al incorporar en los artículos 83 y 84 las siguientes disposiciones:

“...Art. 83. – Los empleados del ramo judicial son responsables personalmente de las infracciones de Ley que cometan en el ejercicio de sus funciones...”.

“...Art. 84. – Ningún empleado del ramo judicial podrá ser depuesto de su destino, sino por sentencia ejecutoriada, ni suspendido, sino por Decreto en que se declare haber lugar a formación de causa...”⁵.

⁵ Ibid., p. 112

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 31 de diciembre de 1858, conservó el esquema de enjuiciamiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de las dos anteriores constituciones, e incorporó nuevamente dentro de sus “Disposiciones generales en la orden judicial” el artículo 118 donde quedó establecido que “...Los Magistrados y jueces no pueden ser suspendidos de sus destinos, sino por Decreto en que se declare haber lugar a la formación de causa; ni depuesto sino por sentencia ejecutoriada...”⁶.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 22 de abril de 1864, repitió el esquema de enjuiciamiento de los miembros de la ahora Alta Corte Federal de las dos anteriores constituciones, y retrocedió en cuanto a la inclusión de normas relativas a la disciplina judicial y principio de debido proceso y legalidad que amparasen a los funcionarios del Poder Judicial.

Los Decretos de 30 de junio de 1868 y de 23 de febrero de 1869 sólo ratificaron la vigencia de la Constitución de 1864.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 27 de mayo de 1874, no introdujo variaciones relevantes al sistema anterior en esta materia.

El acuerdo de 06 de mayo de 1879 ratificó la vigencia de la anterior constitución.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 27 de abril de 1881, mantuvo la Alta Corte Federal, pero también creó las Cortes de Casación en cada Estado. No contempló normas disciplinarias judiciales.

⁶ Ibid., p. 128

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 16 de abril de 1891, siguió el sistema anterior, pero dispuso también en su artículo 104 que “...Cualquier ciudadano podrá acusar á los empleados nacionales y de los Estados ante la Cámara de Diputados, ante sus respectivos superiores ó ante las autoridades que designe la ley...”⁷.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 21 de junio de 1893, recupera con su artículo 101 la incipiente tipificación que en materia de responsabilidad de los funcionarios judiciales había sido abandonada desde 1858, y dispuso que: “...Los empleados del Poder Judicial son responsables en los casos que determine la Ley, y por traición a la Patria, por soborno o cohecho en el desempeño de sus funciones; por infracción de la Constitución y las Leyes, y por delitos comunes...”⁸. Esta responsabilidad se haría efectiva mediante los procesos sustanciados y decididos por la Alta Corte Federal, y por las Cortes de Casación según las atribuciones que les conferían los artículos 110 y 115 de esa Constitución.

El Decreto de 27 de octubre de 1899 ratificó la vigencia de la constitución de 1893.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 29 de marzo de 1901, previó la responsabilidad de los empleados del Poder Judicial y del Procurador General de la República en su artículo 101, fuere en los casos determinados por la Ley, por traición a la Patria; por soborno o cohecho en el desempeño de sus funciones; por infracción de la Constitución y las Leyes, y por delitos comunes.

⁷ Ibid., p. 204

⁸ Ibid., p. 222

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 27 de abril de 1904, reprodujo en su artículo 90 al artículo 101 de la constitución anterior, con la omisión del Procurador. Por otra parte, reunió en una sola la Corte Federal y de Casación, centralizando dichas funciones. El artículo 95 le atribuyó competencia a la Corte para conocer de las causas contra sus propios miembros y contra altos funcionarios de cada Estado, dentro de los que estaban incluidos los jueces.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 05 de agosto de 1909, no contuvo norma atributiva de responsabilidad de los funcionarios judiciales similar al artículo 90 de la anterior, pero reprodujo en su artículo 112 la del artículo 95 de la de 1904.

El Estatuto Constitucional Provisorio de 19 de abril de 1914, trató la materia de forma idéntica a la de la constitución de 1904.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 19 de junio de 1914, reprodujo el esquema anterior.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 24 de junio de 1922, tampoco presentó variación con el precitado sistema.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 01 de julio de 1925, también reprodujo el sistema que venía siendo aplicado, pero con el agregado del artículo 117, donde quedó establecido que "...Todos los Jueces federales serán nombrados por un período determinado durante el cual no podrán ser removidos de sus cargos sino en los casos que determine la Ley..."⁹.

⁹ Ibid., p. 371

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 23 de mayo de 1928, no introdujo cambios con relación a la de 1925, al punto que su artículo 117 es idéntico al de la anterior constitución.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 29 de mayo de 1929, presenta un artículo 117 de idéntica factura al de las dos anteriores constituciones.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 09 de julio de 1931, también fue redactada igual a las tres anteriores.

La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 20 de julio de 1936 si introdujo cambios con relación a los textos anteriores; en ella, en el artículo 119 se dispuso que "...Todos los Jueces Federales serán nombrados para el período constitucional, durante el cual no podrán ser removidos de sus cargos, sino en los casos que determine la Ley...", mientras que tras décadas de ausencia, ahora el artículo 120 contempló que "... Los funcionarios del Poder Judicial son responsables conforme a la Ley...". En cuanto a procedimientos, el ordinal 1º de su artículo 123, y el artículo 124, mantuvieron el sistema de las cuatro constituciones anteriores¹⁰.

La Reforma Parcial de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 05 de mayo de 1945, no modificó los dispositivos legales anteriormente descritos, aunque estos cambiaron de numeración, ahora el 119 pasó a ser el 124, el 120 pasó a ser el 125, el ordinal 1º del 123 quedó inserto en el artículo 128 y por último, el artículo 124 pasó a ser el 129.

El Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 23 de octubre de 1945 mantuvo en vigencia las normas anteriores.

¹⁰ Ibid., pp. 471-472

La Constitución Nacional de 05 de julio de 1947, introduce tras largos años de trato superficial del asunto, instituciones que comenzarían a perfilar la construcción de un sistema de justicia más eficiente y moderno, por lo que vale la pena examinar algunos de sus artículos:

Artículo 211: "...El Poder Judicial de la República es independiente de los demás Poderes Públicos, y está constituido por la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales que establezcan las leyes..."¹¹. En forma expresa y clara fue consagrada la independencia y autonomía del Poder Judicial, respetando la necesaria separación de los poderes públicos que ha de caracterizar a todo estado de derecho. No quiere decirse que antes no estuviese consagrada en las constituciones, sino que lo relevante es el hecho de que esta vez el constituyente le puso atención a la redacción del articulado sobre el Poder Judicial, que antes era tratado casi como un "añadido" o un asunto de importancia menor en cada carta magna.

Artículo 212: "...La Ley determinará la organización, jurisdicción y atribuciones de los Tribunales que fueren necesarios para la administración de la justicia, así como también la forma de designar sus miembros y lo conducente al establecimiento de la carrera judicial, en cuanto no esté previsto en esta constitución..."¹². La importancia de esta norma en la historia del Poder Judicial venezolano es crucial, porque con ella nació en nuestro país la Carrera Judicial moderna.

Artículo 213: "... La Ley podrá establecer un Consejo Supremo de la Magistratura con representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a fin de asegurar la independencia, eficacia y disciplina del Poder

¹¹ Ibid., p. 542

¹² Ibid., p. 543

Judicial y la efectividad de los beneficios en éste de la carrera administrativa. Determinará, asimismo, el número y la forma de elección de dichos representantes, y las atribuciones que, dentro de los límites de sus finalidades, requiera el citado organismo...”¹³. Con esta norma jurídica, fueron sentadas las bases administrativas del sistema de justicia venezolano, que derivaron veintidós años después en la instalación del Consejo de la Judicatura. Obsérvese que por primera vez en una constitución venezolana, se tocó el punto de la disciplina en el Poder Judicial en forma expresa,

Artículo 215: “... Los funcionarios del Poder Judicial son responsables conforme a la Ley...”¹⁴. Ratifica la consagración expresa de la responsabilidad funcional dentro del Poder Judicial establecida en la constitución de 1936.

Artículo 216: “... Los jueces no podrán ser removidos durante el respectivo período constitucional, sino mediante decisión judicial firme y en los casos señalados por la Ley...”¹⁵. Con esta norma se mantuvo el principio de estabilidad en el ejercicio de las funciones de los jueces; obsérvese que a pesar de que esa constitución incorporó la institución de la carrera judicial, todavía se hablaba de una duración del ejercicio del cargo de juez por un período constitucional, dada la novedad de la aludida institución.

En cuanto a procedimientos, el ordinal 1º del artículo 220 y el artículo 221 mantuvieron el sistema utilizado en las constituciones que inmediatamente le precedieron.

El 05 de noviembre de 1948, fue promulgada la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹³ Ibid., p. 543

¹⁴ Ibid., p. 543

¹⁵ Ibid., p. 543

El Acta de Constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de 24 de noviembre de 1948 contempló la aplicación de la constitución de 1936, su reforma de 1945 y las normas progresistas de la constitución de 1947. No hubo cambios en materia disciplinaria judicial.

La Constitución de 11 de abril de 1953 marcó un franco retroceso en materia judicial, consagrando un artículo de lamentable contenido: “... Artículo 135. – La organización y funcionamiento de la Corte Federal y de la Corte de Casación; la organización, atribuciones y funcionamiento de los otros tribunales y juzgados de la República, y lo relativo a los cargos judiciales, desempeño de éstos, **inspección que ejercerá el Poder Ejecutivo Nacional** y demás asuntos de la administración de justicia los fijará la ley...”¹⁶ (Destacado nuestro). Sin comentarios.

El Acta Constitutiva de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela de 23 de enero de 1958 mantuvo mediante su artículo 3º en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional en cuanto no colidiese con dicha Acta.

La Constitución de la República de Venezuela que entró en vigencia el 23 de enero de 1961, consagró la creación del Consejo de la Judicatura, el cual fue instalado efectivamente el 16 de septiembre de 1969. El artículo 217 de la constitución de 1961 establecía:

“...Artículo 217. La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará 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

¹⁶ Ibid., p. 575

judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público...”¹⁷.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura, le fue conferida la de impartir disciplina dentro de los tribunales del país.

Simultáneamente, esta carta magna recuperó dentro de su normativa varios de los principios plasmados en artículos de la constitución de 1947, entre ellos:

Autonomía e independencia del Poder judicial con respecto a otros poderes públicos: Artículo 205: “...En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público..”¹⁸.

Establecimiento de la Carrera Judicial: Artículo 207: “... La ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución...”¹⁹.

Debido proceso y principio de legalidad en materia disciplinaria: Artículo 208: “... Los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley...”²⁰.

Inspección y administración: Artículo 210: “... La ley determinará lo relativo a la inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los medios de atender a sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de

¹⁷ Ibid., p. 611

¹⁸ Ibid., p. 610

¹⁹ Ibid., p. 610

²⁰ Ibid., p. 610

los servicios auxiliares de la justicia, todo ello sin menoscabo de la autonomía e independencia de los jueces...”²¹.

El dispositivo del artículo 217 de la Constitución de 1961, fue puesto en práctica el 16 de septiembre de 1969 mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 30 de junio de 1956, terminando así con la sujeción administrativa de los jueces del país a la Dirección de Justicia y Registros del Ministerio de Justicia, al cual se encontraba adscrita la Inspectoría de Tribunales.

2. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 03 de agosto de 1974.

El 03 de agosto de 1974, fue reformada nuevamente la Ley Orgánica del Poder Judicial, y a los efectos de regular lo concerniente al Consejo de la Judicatura y sus atribuciones, la misma contempló:

Creación del Consejo de la Judicatura: Artículo 34:

“...Se crea el Consejo de la Judicatura con la organización y atribuciones establecidas en la presente Ley, a fin de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y asegurar a los Jueces los beneficios de la carrera judicial en las condiciones que establezca la Ley respectiva... El Consejo de la Judicatura funcionará en la Capital de la República y estará compuesto por nueve (9) miembros designados así:... Cinco (5) principales, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa; dos (2) principales, por el Congreso de la República; y dos (2) principales, por el Ejecutivo Nacional... Cada uno de los miembros principales del Consejo de la Judicatura,

²¹ Ibid., p. 610

tendrá dos (2) suplentes, designados en la misma forma y oportunidad que el respectivo principal...”²².

Designación de los miembros del Consejo de la Judicatura: Artículo 118: Los miembros por el Ejecutivo Nacional y por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia debían ser designados durante la primera quincena del mes de abril del año en el que comenzase el período constitucional, mientras que la de los miembros por el Congreso, debía hacerse en sesión conjunta dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del señalado término.

Instalación y duración del Consejo de la Judicatura: Artículos 118 y 119: Debía instalarse vencidos los términos de designación, con no menos de las dos terceras partes de sus miembros. Los miembros debían prestar juramento ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los cinco días siguientes a su designación, para instalarse dentro de los diez días siguientes al juramento, y así ejercer funciones durante cinco años.

Decisiones del Consejo de la Judicatura: Artículo 118 in fine: Debían ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros que lo integraban.

Atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura: Artículo 120:

“... Es de la competencia del Consejo Judicial (sic) imponer las sanciones disciplinarias en los casos indicados en esta Ley: a los Jueces Superiores, Jueces de Primera Instancia, Fiscales y Defensores ante las Cortes Federal y de Casación, y Fiscales del Ministerio Público; y corresponde a los Jueces Superiores la misma

²² *Revista del Consejo de la Judicatura.* (1989), 39, noviembre. pp. 39-40

facultad respecto de los Jueces inferiores y Defensores Públicos de Presos en su jurisdicción...”²³.

Artículo 121:

“... El Consejo de la Judicatura actuará como Cuerpo Colegiado, tendrá un Presidente y un Vice-Presidente, que serán elegidos anualmente por el propio Consejo, y ejercerá las siguientes atribuciones:... c) Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los Tribunales Ordinarios y Especiales, con excepción de los Militares sin perjuicio de lo que dispongan otras Leyes en materia de servicios de Inspección (sic)... d) Conocer de oficio, por denuncia o a instancia de parte, de las faltas cometidas por los miembros del Poder Judicial y los Defensores Públicos de Presos en toda la República...”²⁴.

Procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura:

Parágrafo Segundo del artículo 121: “... Los procedimientos disciplinarios que se sigan ante el Consejo de la Judicatura, se tramitarán conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Civil para los Juicios breves, hasta tanto se dicte la Ley de Carrera Judicial...”²⁵.

Faltas disciplinarias: Estuvieron tipificadas en el artículo 124.

Sanciones: Estuvieron previstas en el artículo 125, pudiendo ser impuesta la amonestación oral o escrita, la multa, la suspensión y la destitución del sujeto disciplinado.

Inspección y vigilancia de los Tribunales: El artículo 135 de esta Ley creó el servicio especial de inspección de tribunales adscrito al Consejo de la

²³ Ibid., pp. 60-61

²⁴ Ibid., p. 61

²⁵ Ibid., p. 61

Judicatura, para que el Consejo ejerciese estas atribuciones mediante ese despacho.

3. La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 07 de octubre de 1988

El 24 de agosto de 1988, fue promulgada la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (publicada el 07 de octubre de 1988), que fue reformada el 08 de septiembre de 1998, esta fue la primera ley propia de este organismo, cuya regulación fue separada de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta Ley, entre otras cosas reguló las siguientes materias:

Conformación del Consejo de la Judicatura: Artículo 7:

“...El Consejo de la Judicatura estará integrado por cinco (5) Magistrados en representación de las ramas del Poder Público, designados así:... Tres (3) Principales, por la Corte Suprema de Justicia en sesión plenaria, por mayoría calificada de dos tercios de la votación de los magistrados; un (1) Principal, designado por el Congreso de la República, por mayoría calificada de dos tercios de la votación parlamentaria; y un (1) Principal designado por el Ejecutivo Nacional...”²⁶.

Designación de los miembros del Consejo de la Judicatura: Artículo 8:

“... El Representante del Congreso de la República será designado en sesión conjunta de las Cámaras Legislativas, conforme a lo

²⁶ Ibid., p. 10

dispuesto en el artículo 7 de esta Ley. Dicho nombramiento se hará en el primer período de sesiones del Congreso del año en que comience cada período constitucional... El Representante del Ejecutivo Nacional, será designado por el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros... Cada Magistrado principal del Consejo de la Judicatura tendrá dos (2) suplentes, designados en la misma forma y oportunidad que el respectivo principal...²⁷.

Instalación y duración del Consejo de la Judicatura: Artículos 9 y 10:

Los miembros debían prestar juramento ante la Corte Suprema de Justicia e instalarse dentro de los diez días siguientes al juramento, para ejercer funciones durante el período constitucional correspondiente, pudiendo ser reelegidos por un período más.

Decisiones del Consejo de la Judicatura: Artículo 19: Debían ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros presentes en las sesiones de la Plenaria del Cuerpo, las que requerían un quórum de cuatro magistrados.

Atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura:

Artículo 15: "... Además de las atribuciones establecidas en esta Ley, en la Ley de Carrera Judicial, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en otras, el Consejo de la Judicatura tendrá las siguientes:... b) Vigilar la eficiencia, rendimiento y conducta de los Jueces... c) Iniciar los procesos disciplinarios que deban seguirse contra los Jueces de la República...²⁸.

²⁷ Ibid., p.10

²⁸ Ibid., pp. 11-13

Artículo 43: "... El Tribunal Disciplinario estará integrado por la totalidad de los Magistrados del Consejo de la Judicatura y será presidido por el Presidente de ese organismo o quien haga sus veces..."²⁹.

Artículo 44: "... Es de la competencia del Tribunal Disciplinario conocer de los procesos disciplinarios que se sigan en los casos previstos por esta Ley, a los Jueces de la República y a Defensores Públicos de Presos..."³⁰.

Artículo 54: "... Las sanciones disciplinarias previstas en la Ley de Carrera Judicial las impondrá el Consejo de la Judicatura, salvo el caso a que se contrae el último párrafo del artículo 42 de la expresada Ley..."³¹. El último párrafo del artículo en cuestión se refería a los casos de amonestación de los jueces por parte de sus respectivos superiores.

Procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura: La Ley estableció un procedimiento propio, regulado por las normas contenidas en su Título IV "Del Régimen Disciplinario", el cual consistía básicamente en un proceso administrativo escrito según el cual una vez iniciado el procedimiento, el juez encausado era citado para que expusiese sus alegatos de defensa dentro de los diez días hábiles siguientes, para luego promover pruebas dentro de los siguientes diez días hábiles, evacuarlas dentro del lapso de quince días hábiles, presentar informes –verbales o escritos- dentro de cinco días hábiles y vencido ese lapso, se designaba ponente a uno de los magistrados, quien debía presentarle a la plenaria su proyecto de decisión disciplinaria dentro de los diez días hábiles siguientes a su designación, para que ésta la discutiese dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación. En caso de ser rechazada la ponencia, la plenaria designaba a otro de los magistrados y éste

²⁹ Ibid., p. 20

³⁰ Ibid., p. 20

³¹ Ibid., p. 21

seguía el mismo procedimiento. La decisión disciplinaria era recurrible por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mediante la interposición del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares.

Faltas disciplinarias: Esta Ley no tipificó las faltas disciplinarias, las cuales estaban ya previstas en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de Carrera Judicial de 11 de diciembre de 1980.

Sanciones: Estuvieron previstas en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de Carrera Judicial, pudiendo ser impuesta la amonestación oral o escrita, la suspensión y la destitución del sujeto disciplinado.

Inspección y vigilancia de los Tribunales: El artículo 26 de esta Ley creó la Comisión de Inspección y Vigilancia, que estaría integrada por un Magistrado del Consejo, designado en sesión plenaria y que sería el Coordinador, y por el Inspector General de Tribunales y el Cuerpo de Inspectores. Según el artículo 35, el Inspector General de Tribunales sería designado por el Consejo de la judicatura en sesión plenaria, para que ejerciese las atribuciones que le confería el artículo 37 ejusdem.

4. La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 25 de agosto de 1998

Esta ley, vigente a partir del 23 de enero de 1999, introdujo una radical reestructuración del Consejo de la Judicatura, creando tres Salas: La Sala Plena, una Administrativa y otra Disciplinaria, con misiones distintas y claramente delimitadas.

La Sala Plena tuvo como atribuciones el formular la política de planificación y desarrollo del Poder Judicial, elaborar el proyecto de presupuesto del organismo y de los Tribunales del país y dictar el Código de Ética del Juez Venezolano, "... el cual será de obligatorio cumplimiento y cuya infracción acarreará sanciones según la gravedad de la falta..."³² (Artículo 10).

La Sala Administrativa se ocuparía de todos los asuntos relativos a la planificación, ejecución presupuestaria, administración, designación de jueces según lo establecido en la Ley de Carrera Judicial, creación de circuitos judiciales y tribunales, etc., (Artículo 11).

En cambio, la Sala Disciplinaria se ocuparía de la tramitación de los procesos disciplinarios contra jueces y defensores públicos (Artículo 12), según el procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título III, comprendido entre los artículos 40 y 51 de la Ley. Este procedimiento comenzaba mediante investigación iniciada por la Inspectoría General de Tribunales de oficio, o mediante denuncia interpuesta por parte agraviada o por el Ministerio Público. Concluida la investigación de la Inspectoría General de Tribunales, ésta podía ordenar el archivo de las actuaciones o caso contrario, acusar al juez por ante la Sala Disciplinaria, que procedería a citarlo para que compareciese a una audiencia oral y pública que debía ser celebrada no antes de diez días ni después de quince días después de recibida la acusación. El día de la audiencia la Inspectoría General de Tribunales y el juez disciplinado expondrían sus alegatos y presentarían sus pruebas, pudiendo participar en ella también el Ministerio Público, tras lo que quedaría cerrado y el debate y los magistrados de la Sala Disciplinaria procederían a deliberar, pronunciándose al concluir la deliberación con respecto a la procedencia de la acusación

³² Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1998). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.534, 08 de septiembre de 1998.

disciplinaria, para publicar el texto íntegro de su decisión dentro de los cinco días siguientes. La decisión disciplinaria era recurrible por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mediante la interposición del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares.

5. La Comisión de Emergencia Judicial

El 12 de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente inició la discusión que determinó la creación de la Comisión de Emergencia Judicial. Esta fue constituida con el fin de atacar los problemas que aquejaban al sistema de justicia, mediante la promulgación del Decreto de Reorganización Judicial. Y así, se instaló la mencionada comisión, que procedió a asentar sus oficinas dentro del edificio sede del Consejo de la Judicatura. Es importante acotar que el poder ostentado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 era de carácter derivado, no originario, criterio que sostuvo la Corte Suprema de Justicia mediante decisiones dictadas por la Sala Político Administrativa en fechas 18 de marzo de 1999, 23 de marzo de 1999, y 13 de abril de 1999, por lo que la Comisión de Emergencia Judicial no tenía poder o atribución alguna desde un punto de vista formal, sino simplemente político.

La discusión en la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Comisión de Emergencia Judicial no comenzó por la preocupación específica sobre ese tema, sino como la discusión de un decreto marco para declarar la emergencia en los poderes públicos y otros puntos álgidos de la vida nacional, pero el debate se tornó bastante confuso cuando se trató de diferenciar ese decreto marco de la institución de la declaratoria de emergencia nacional.

Fueron tocados diversos aspectos de la vida nacional que en opinión de los constituyentes requerían atención urgente, sin que en el fondo dejase de pesar sobre dichos debates la duda sobre el carácter –originario o derivado- de la Asamblea Nacional Constituyente. Algunas intervenciones contemplaron el caso de la justicia venezolana, como lo fue la del constituyente Aristóbulo Istúriz, quien según el Diario de Debates de ese cuerpo, se manifestó en la sesión del 12 de agosto de 1999 así:

“...CONSTITUYENTE ISTÚRIZ (ARISTÓBULO).- Colegas constituyentes, confieso que había venido animado a apoyar, respaldar un decreto-marco, y lo confieso, porque de lo que se trata es que el mandato del 25 de julio y el espíritu del 25 de abril, es un espíritu de cambio, de transformación y tiene su esencia en la elaboración de la nueva Constitución. La nueva Constitución y el proceso de elaboración de una nueva Constitución es un elemento fundamental para nosotros transformar, pero es tan grave la crisis, es tan profunda la crisis, que nos toca elaborar el texto de una nueva Constitución en medio de una situación demasiado crítica; y en esa crítica situación hay cosas que son de urgencia y que debemos resolver en paralelo el proceso de elaboración del texto constitucional.

Es por eso que tiene sentido una declaratoria de emergencia para atender y dar respuesta a lo urgente, pero no es a través de esa emergencia como nosotros podemos resolver los problemas fundamentales y los problemas neurálgicos. Yo necesito una nueva estructura del Estado, necesito una nueva concepción de la sociedad, para transformar a fondo el problema y eso me lo va a dar el proceso de elaboración del nuevo texto constitucional. Pero tengo un Poder Judicial que está envuelto en una corrupción y hay problemas que podemos solucionar en este momento, porque tenemos dos mil expedientes y dos mil acusaciones en el Consejo de la Judicatura, frente a un componente del Poder Judicial que es corrupto y yo puedo resolver eso sin hacer una nueva Constitución. Tengo seiscientos jueces provisorios que son peligrosísimos y que dan inseguridad jurídica, y que yo puedo resolver ese problema sin necesidad de una nueva Constitución.

Ahora, mi nuevo modelo de Poder Judicial, va a ir en el nuevo texto constitucional, y por eso el día de hoy es demasiado importante, el que nosotros por una parte declarásemos la emergencia e

instaláramos las comisiones, porque las dos vías para transitar la reforma estructural del país la comenzábamos a trabajar el mismo día, a elaborar el texto constitucional y hacer una declaratoria de emergencia marco, que nos permitiera el martes estar debatiendo el más prioritario, el prioritario de todos, discutiendo el decreto de cómo abordar el Poder Judicial, mediante un proceso de reestructuración, con una Comisión de Justicia que comience por evacuar o procesar los expedientes que señalan y acusan a todo un personal del Poder Judicial corrupto, a desmontarlo y es para desmontarlos, sí, Di Giampaolo, es para desmontarlos.

Es para desmontarlos, no es para dejarlos, es para desmontar (*aplausos*) los seiscientos jueces provisorios, y allí tenemos nosotros que tener bien limitado qué vamos a hacer con la emergencia, porque no podemos hacer populismo con la emergencia, no podemos escupir para arriba, no podemos generar unas expectativas que no podamos llenar, digo que los poderes públicos, los órganos del poder público tienen que ser reestructurados y tocados en la emergencia.

Digo que las instituciones políticas tiene que ser tocadas y reestructuradas y, por supuesto, la forma de organización de los trabajadores tanto en el campo gremial como en el campo sindical. Si nosotros lográramos hacer eso nada más con la emergencia, creo que es suficiente, porque estamos elaborando una nueva Constitución y no podemos resolver todos los problemas con la emergencia. Si nosotros con un decreto marco que nos permita ubicar y delimitar el campo de acción, para no generar expectativas más allá de las que podamos llenar, que nos permita paralizar este Congreso, mediante la declaratoria de un receso parlamentario, limitarle las funciones al Congreso, quitándole la función de foro político, porque no podemos admitir un foro político paralelo a la Asamblea Nacional Constituyente; limitando y quitándole al Congreso las funciones, elaborar legislación ordinaria, porque es ocioso legislar cuando una vez que esté aprobada y refrendada la Constitución nosotros tenemos que revisar toda la legislación para adecuarla, y dejándole al Congreso única y exclusivamente la función de control, mediante la Comisión Delegada, creo que nosotros intervenimos esto.

Extender esas limitaciones al Poder Legislativo nacional, a las asambleas legislativas y, por supuesto, tener un decreto, un conjunto de proposiciones para instrumentar la emergencia en el campo legislativo y en el campo judicial y abordarlo en el campo

ejecutivo. ¿Qué vamos a hacer con esas alcaldías en donde hay dos alcaldes, qué vamos a hacer con el gobierno de Tucupita, que no hay gobierno en Delta Amacuro? ¿Qué vamos a hacer con los gobernadores que tienen un cúmulo de expedientes? Y vamos a abordar definitivamente la emergencia ejecutiva a nivel de gobernaciones y de alcaldías, y en paralelo al proceso de trabajo de comisiones, vamos a tener una secuencia de plenarias donde nosotros, en esta discusión marco, delimitando las funciones, delimitando los objetivos dentro de la emergencia para no generar esas expectativas, nosotros pudiésemos administrar la emergencia judicial. Agotada ésta, la emergencia legislativa y la emergencia ejecutiva, progresivamente. Y el pueblo siente que al mismo tiempo que le estamos consultando, participando y elaborando el texto, nosotros estamos tomando decisiones sobre las cosas urgentes, con medidas, y el tiempo no se nos va a acabar hoy, es mentira. Aquí podemos tomar una decisión atropellada, metiendo en un solo texto todo lo que tenemos que hacer y aquí queremos hacer de todo, queremos hacer de todo.

Nosotros tenemos que hacer de verdad, la responsabilidad que tenemos con el pueblo es demasiado grande, y la responsabilidad no está en que por querer quedar bien, tratar de hacer de todo y no poderlo hacer; es preferible tomar tres, cuatro, cinco cosas que golpeen al pueblo y eliminarlas y frenarlas. Si nosotros reestructuramos y renovamos ese Poder Judicial, te aseguro que tendremos el reconocimiento del pueblo. Si nosotros cerramos este Congreso y cerramos las asambleas legislativas y les dejamos unas funciones específicas, tendremos el reconocimiento del pueblo. Si nosotros logramos sancionar por la vía que todavía estamos discutiendo y estudiando, con gente que nos está asesorando, para hacer propuestas, tres cuatro gobernadores corruptos, tres cuatro alcaldes corruptos, y llevarlos presos, sancionarlos, el pueblo entenderá que estamos cumpliendo con nuestro deber. Si nosotros logramos frenar todo ese movimiento que hay en los gremios de elecciones manipuladas y logramos frenar la corrupción sindical y poner en su sitio a las mafias sindicales, creo que esas cinco cosas son esenciales. Y luego tenemos un conjunto de instituciones políticas, como las Fiscalía General de la República, el Consejo Electoral, que nosotros podemos perfectamente hacer entrar por el aro, con algunas medidas.

Estas son medidas que debemos abordar para las cosas urgentes, para los males de urgencia, y comparto con Guillermo que el

problema, si bien es cierto, que hay que sustituir, como dijo Di Giampaolo, lo importante no es si quitamos, sino con qué vamos a sustituir. Porque no nos van a evaluar sólo porque quitamos, nos van a evaluar porque hemos sustituido con algo mejor, porque la gente siente que hay un cambio. Que los jueces provisorios, si los quitamos y los sustituimos con unos jueces, tenemos que estar pensando con quién vamos a sustituir a esos 600 jueces. ¿Con quién vamos a sustituir a los 2.000 jueces? Porque no es sólo quitarlos, no podemos quitar los jueces y dejar un vacío, tenemos que quitar los jueces y ponerle unos hombres que ejerzan la función de juez con mayor consecuencia con el pueblo.

Por eso siempre he dicho que la Constituyente va más allá de hacer una nueva Constitución, enterrar lo viejo, lo viejo no deseado, porque hay algo viejo deseado, cuando hacemos un balance hay cuestiones positivas, pero lo malo de lo viejo tenemos que enterrarlo, y tenemos la responsabilidad de no dejar un vacío, de no permitir el caos. Tenemos que administrar la transición al mismo tiempo que echamos las bases que sirvan de sustento a las nuevas instituciones, eso es hacer la nueva Constitución, y no hagamos demagogia, no le pidamos a la Constituyente que resuelva los problemas económicos, no planteemos aquí que la Constituyente nos dé empleo, porque paralelo hoy justamente, era la emoción y creo que no es una coincidencia, hoy se cumplen 200 días del gobierno de Hugo Chávez, y estoy seguro que Chávez no sólo hace un balance de los doscientos días, sino que Chávez tiene una enorme posibilidad en la mano, que es decretar, impulsar un conjunto de leyes en el marco de la Ley Habilitante, que estoy seguro que van a contribuir a reactivar la economía. La Ley de Concesiones, la Ley de Licitaciones, la Ley de Turismo, la Ley de Aduanas, la Ley de Minas, la de Electricidad, del Gas, la Ley Marco Petrolera, la reforma de la Ley de Seguridad Social, revisando los subsistemas, son un conjunto de medidas que en el marco de la Ley Habilitante, deben ir paralelas al desarrollo de la emergencia que hagamos nosotros, para la forma de ir reestructurando y tocando los poderes públicos y las instituciones políticas, y al mismo tiempo avanzando nosotros en las comisiones con la consulta popular, y con la participación de nuestro pueblo elaborando y enriqueciendo un texto constitucional.

Di Giampaolo, la vida económica es que hay que abordar la coyuntura económica en paralelo, a través de la Ley Habilitante, en paralelo es que desarrollamos la emergencia para liquidar los males urgentes y al mismo tiempo, avanzando en el texto.

De manera que debemos estar en tres días, el Ejecutivo con la Ley Habilitante y nosotros, avanzando hacia los cambios estructurales por la vía del texto constitucional y por la vía de la emergencia.

Todavía hay tiempo de reflexionar. Quedémonos hasta la hora que tengamos que hacerlo, pero creo que podemos aprobar, aprobar, de verdad, verdad, estoy convencido, un decreto marco, un lineamiento marco y tenemos la posibilidad de ir a discutir en las próximas plenarias, poder público por poder público.

Propongo que comencemos el martes con el Poder Judicial y traigamos un papel de proyecto de decreto de Poder Judicial. Agotado el Poder Judicial le entramos al Poder Legislativo y agotado el Poder Legislativo le entramos al Poder Ejecutivo con la Ley Marco anunciada.

Reflexionemos eso, de verdad, dejemos el atore ya que tenemos, todavía, tiempo suficiente para avanzar en esta reforma estructural por las dos vías.

No pasemos de mañana de instalar las comisiones. Es fundamental, ya que éstas son el escenario para avanzar en el texto constitucional, las plenarias son el escenario para avanzar en la emergencia, en darle el tratamiento a las emergencias. Muchas gracias. (*Aplausos*)...³³

Estas disertaciones fueron acompañadas por las del constituyente Allan Brewer Carías, cuya intervención en la sesión fue del tenor siguiente:

“...EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Brewer Carías.

CONSTITUYENTE BREWER CARÍAS (ALLAN).-Para consignar mi voto razonado negativo

I

³³ Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente. (1999). *Diario de Debates* (Documento en línea). Caracas: Asamblea Nacional. Disponible: <http://www.asambleanacional.gob.ve/ns2/constituyente.asp> (consulta: 2006, julio 6)

El texto del Decreto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente menciona que se dicta por la Asamblea *"en ejercicio del Poder Constituyente otorgado por el pueblo mediante referéndum realizado democráticamente el 25 de abril de 1999, para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Estatuto de la Asamblea"*.

Es decir, el Decreto precisa con claridad cuáles son los fundamentos normativos de rango constitucional que le dan soporte. Esas son, en primer lugar, las preguntas y bases comiciales a las que se refirió el referéndum consultivo del 25-4-99; y en segundo lugar, el artículo 1º del Estatuto de la Asamblea.

Con tal fundamento, en primer lugar, el decreto declara la reorganización de todos los órganos del Poder Público; en segundo lugar, autohabilita a la Asamblea para decretar las medidas necesarias para enfrentar situaciones específicas de la reorganización; y en tercer lugar, autofaculta a la Asamblea para disponer la intervención, modificación o suspensión de los órganos del poder público que así considere. Todo ello con una finalidad precisa que limita la discrecionalidad y exige una motivación clara, *"de recuperar el estado de derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos"*.

Ahora bien, en mi criterio el Decreto aprobado, en realidad, no se ajusta ni a lo dispuesto por la voluntad popular al votar en el referéndum del 25-4-99; ni en lo establecido en el artículo 1º del Estatuto de la Asamblea.

En efecto, conforme al referéndum del 25-4-99, se creó la Asamblea Nacional Constituyente *"con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa"*.

Pero ese propósito, sin duda, no puede cumplirse ni alcanzarse sin una modificación sustancial del ordenamiento constitucional vigente, pues el Estado está regulado en la Constitución y asimismo es la Constitución la que regula el ordenamiento jurídico con los principios de funcionamiento del régimen democrático; por lo que la transformación del Estado y la creación de un nuevo

ordenamiento jurídico implican la reforma o modificación de la Constitución de 1961.

Pero en el referéndum consultivo del 25-4-99, el pueblo no le otorgó a la Asamblea la potestad de poner en vigencia la nueva Constitución que transforme al Estado y cree un nuevo ordenamiento jurídico, sino que se reservó su puesta en vigencia mediante un referéndum aprobatorio. Por ello la base novena de la pregunta segunda del referéndum dispuso que la Constitución que sancione la Asamblea cuya elaboración es su misión esencial- sólo quedará definitivamente aprobada si el número de votos afirmativos en el referéndum aprobatorio, es superior al número de votos negativos.

Y si la Asamblea Nacional Constituyente no tiene poder alguno derivado de la voluntad popular para poner en vigencia la nueva Constitución en la cual refleje la transformación del Estado que diseñe y el nuevo ordenamiento jurídico que elabore; menos aún tiene competencia alguna derivada del referéndum consultivo del 25-4-99, para durante su funcionamiento, en estos seis meses, suspender, revocar, derogar o modificar, así sea temporalmente, la actual Constitución de 1961, cuyo texto estará vigente hasta que se apruebe, mediante referéndum, la nueva Constitución.

En consecuencia, no es posible derivar del referéndum consultivo de 25-4-99 fundamento alguno para que la Asamblea pueda, durante su funcionamiento, arrogarse el poder de intervenir, modificar o suspender los órganos del poder público antes de que la nueva Constitución entre en vigencia al ser aprobada por referéndum, pues ello implicaría una modificación o suspensión de la Constitución vigente.

III (sic)

En efecto, la distribución y separación del poder público, como potestad constitucional, origina la estructura fundamental de la organización del Estado. En Venezuela, su distribución vertical origina la forma del Estado federal, al disponer tres niveles territoriales del poder público: el poder público nacional; el poder público estatal y el poder público municipal, lo cual origina tres rangos de órganos que ejercen el poder público: los órganos nacionales; los órganos estatales y los órganos municipales.

Éstos, por otra parte, se disponen conforme a la separación orgánica de los poderes, así: en el nivel nacional, el Poder Legislativo nacional, el Poder Ejecutivo nacional y el Poder Judicial; en el nivel estatal, el Poder Legislativo estatal y el Poder Ejecutivo estatal; y en el nivel municipal, el Poder Legislativo municipal y el Poder Ejecutivo municipal.

Esta separación de poderes origina los diversos órganos que lo ejercen así: en el nivel nacional, el Congreso con sus dos cámaras legislativas (*Senado y Cámara de Diputados*); la Presidencia de la República, los ministerios, las oficinas de la Presidencia y demás órganos constitucionales de la administración pública; y la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales de la República. Además, en el nivel nacional existen otros órganos constitucionales con autonomía funcional, que no están en la trilogía clásica de la separación de poderes pero que ejercen el poder público y son el Ministerio Público (*Fiscalía General de la República*), la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura e, indirectamente, el Consejo Nacional Electoral. En el ámbito estatal, la separación de poderes mencionada origina a las asambleas legislativas y a las gobernaciones, a las que debe también agregarse las contralorías estatales y en algunos estados, los defensores del pueblo como órganos con autonomía funcional.

En el nivel municipal, por su parte, la separación de poderes origina a los concejos municipales y a las alcaldías, agregándose también a las contralorías municipales como órganos con autonomía funcional.

El anterior, en líneas generales, es el universo de los órganos del poder público o más propiamente, que ejercen el poder público y que básicamente se regulan en la Constitución vigente, tanto en cuanto a su organización y funcionamiento, como a la designación de sus titulares. Excepto por lo que se refiere a los órganos con autonomía funcional, todos los titulares de los otros órganos de los poderes públicos nacionales, estatales o municipales, son electos por votación popular y su mandato no es revocable.

En consecuencia, cualquier decisión de la Asamblea que intervenga, modifique o suspenda los órganos del poder público, implica una suspensión de vigencia, una modificación o una revocación de normas de la Constitución de 1961 para lo cual la Asamblea no tiene autoridad ni poder que pueda derivarse del referéndum consultivo del 25 de abril de 1999, que impuso que la

nueva Constitución que sustituya la de 1961 sólo quedará definitivamente aprobada y, por tanto, tendrá vigencia, al ser votada por el pueblo mediante referéndum aprobatorio.

IV

Pero además de que el Decreto aprobado no está acorde con el referéndum consultivo del 25-4-99; el texto del Decreto tampoco está acorde con el artículo 1º del Estatuto de la Asamblea.

En efecto, en dicho artículo 1º se precisó que la Asamblea podrá *"limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el Poder Público"*; es decir, que conforme a dicho artículo 1º del Estatuto texto con el cual no estuve de acuerdo por considerar que no se ajusta a lo dispuesto por el poder constituyente originario, que es el pueblo en el referéndum consultivo del 25-4-99, razón por la cual manifesté mi voto negativo-, lo que se atribuyó a sí misma la Asamblea fue la potestad de limitar las actividades de las autoridades que conforman el poder público o de decidir la cesación de dichas actividades. De esta atribución que se autofijó la Asamblea no se deriva poder alguno para intervenir, modificar o suspender los órganos del poder público; sino, a lo sumo, una potestad para limitar las actividades de los titulares (*autoridades*) de dichos órganos o para decidir la cesación de dichas actividades. Una cosa es limitar o decidir la cesación de una actividad, lo cual deja incólume al órgano del poder público e incluso a su titular; y otra es intervenir, modificar o suspender el órgano mismo del poder público, lo que implica poder afectar su propia existencia, incluyendo sus titulares.

En consecuencia, cualquier decisión de la Asamblea que implique intervenir, modificar o suspender un órgano del poder público, significaría una extralimitación del marco que la propia Asamblea se autodefinió en cuanto a sólo poder *"limitar o decidir la cesación de las actividades de las autoridades que conforman el poder público"*, es decir, las actividades de los órganos del poder público, lo que no permite intervenir, modificar o suspender los órganos del poder público en sí mismos.

Por último, debo mencionar que la posibilidad misma que prevé el decreto de que la Asamblea pueda disponer la intervención, modificación o suspensión de los órganos del poder público, es de

imposible ejecución en los términos de la finalidad que expresamente se indica en el Decreto.

En efecto, los poderes que se autootorga la Asamblea en este Decreto sólo se prevén, *"con el fin de recuperar el estado de derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República en el marco de los valores democráticos"*. Pues bien, por ejemplo, intervenir un órgano del poder público, es decir, tomar posesión del mismo por alguien quien no es su titular electo democráticamente, y comenzar a ejercer sus funciones sin dicho título legítimo, no implica precisamente, recuperación alguna del estado de derecho, al contrario, configura su vulneración; no es manifestación de estabilidad institucional en forma alguna, sino más bien de inestabilidad institucional; ni implica recuperar los valores democráticos, sino más bien su quiebra cuando el titular del órgano intervenido, por ejemplo, es electo. Lo mismo puede decirse de las decisiones que impliquen, por ejemplo, la cesación del órgano, es decir, su desaparición.

VI (sic)

La situación institucional y constitucional se agravaría, por supuesto, si el órgano a intervenir, modificar o suspender es un órgano judicial. El mayor atentado al estado de derecho y a los valores democráticos sería el que la Asamblea decidiera intervenir un tribunal, cualquiera que sea, y nombrar los funcionarios interventores que tendrían a su cargo las funciones de impartir justicia. La garantía constitucional de todo ser humano de ser juzgado sólo por sus jueces naturales y no por tribunales ad hoc, no sólo se refiere a la protección contra la creación de nuevos tribunales especiales para juzgar determinadas conductas fuera de la organización judicial ordinaria; o contra la decisión de someter a las personas a jurisdicciones distintas a las que le corresponden (*juzgar civiles ante tribunales militares, por ejemplo*); sino también a la protección contra la designación de jueces ad hoc en los tribunales naturales, lo cual podría derivar de esta pretendida *"intervención"* de órganos del poder público, noción que comprende los tribunales, por parte de la Asamblea.

Por todas las anteriores razones voté en forma negativa en relación con la aprobación del Decreto, el cual dejo aquí razonado.

EL PRESIDENTE.- Siguiendo punto de la Cuenta, ciudadano Secretario...”³⁴.

El día 19 de agosto de 1999, fue definitivamente aprobado el decreto de reorganización del poder judicial, luego de la discusión de algunas reformas a su texto, tras lo que comenzó la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la designación de sus integrantes, que tuvo lugar el 20 de agosto de 1999. Recomendamos la lectura de los textos del Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente relativos tanto al decreto como a la designación de los miembros de esta comisión, por resultar de interés histórico.

Durante su corta vida, la Comisión de Emergencia Judicial, se caracterizó más por su protagonismo ante los medios de comunicación que por alguna actuación de consecuencias jurídicas. Obsérvese que a pesar de las entrevistas, ruedas de prensa y sensacionalistas anuncios sobre sanciones a jueces, los documentos que respaldaban tales decisiones eran realmente por un lado, resoluciones –de irregular factura como fue dicho- emanadas de algunos funcionarios del Consejo de la Judicatura que se plegaron políticamente a ella y por otro lado, decisiones disciplinarias de la Sala Disciplinaria del mismo. Aparte de ser un factor político dentro de la vida del Poder Judicial hasta el 16 de diciembre de 1999, la actuación de la Comisión de Emergencia Judicial no tuvo efectos jurídicos directos dada la intensa polémica sobre su evidente carencia de atribuciones legales dentro del ordenamiento legal vigente a la luz de la Constitución de 1961.

³⁴ Ibid.

6. El Decreto Cautelar de Protección al Sistema Judicial de 11 de octubre de 1999.

La vorágine política de ese año 1999, hizo peso en algunas de las decisiones tomadas por funcionarios del Consejo de la Judicatura, y así, después de que en Gaceta Oficial No. 36.805 de fecha 11 de octubre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente mediante la Comisión de Emergencia Judicial, dictó un Decreto Cautelar de Protección al Sistema Judicial, en el cual estableció entre otras cosas la inmediata suspensión de los Jueces contra quienes pesen siete denuncias o más, y de los que tienen averiguaciones penales abiertas, la incorporación de los suplentes de los Jueces suspendidos, en la forma prevista en el artículo 8 del Decreto, mediante el cual se reorganiza el Poder Judicial y dispuso que el Consejo de la Judicatura debería impedir que los Jueces suspendidos continuasen en el ejercicio de sus cargos, una vez dictados los actos que acuerden tales suspensiones, apareció publicada una resolución en Gaceta Oficial N° 36.807, de fecha 14 de octubre de 1999, que la Presidenta del extinto Consejo de la Judicatura, el Presidente de la Sala Disciplinaria de dicho órgano y el Inspector General de Tribunales suscribieron, conjuntamente, mediante la cual expresaron lo siguiente:

“...“Considerando”

“Que en fecha 7 de octubre de 1999, en forma unánime, la Sesión Plenaria Extraordinaria de la Asamblea Nacional Constituyente, autorizó a la Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente y a la Comisión de Emergencia Judicial, para adoptar las medidas necesarias de reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario.”

“Considerando”

“Que en virtud de la autorización antes referida, la Directiva de

la Asamblea Nacional Constituyente y la Comisión de Emergencia Judicial, dictaron Decreto Cautelar para la protección del Sistema Judicial.”

(Omissis)

“Resuelve”

“PRIMERO: Como medida cautelar en los procedimientos disciplinarios de los Jueces, se acuerda la suspensión de aquellos contra quienes existan siete denuncias o más ante los Órganos Administrativos Disciplinarios del Consejo de la Judicatura y de quienes registren averiguaciones penales.”

“SEGUNDO: En acatamiento al ordinal que antecede, y en vista de que en los archivos que reposan por ante este organismo, se constató quiénes son los jueces que encuadran en la referida situación, se ordena la suspensión de quienes se identifican a continuación:...”³⁵

La anterior resolución sólo contó, curiosamente, con la firma de la Presidenta del Consejo de la Judicatura, quien a su vez fungía como Presidenta de la Sala Administrativa, por lo que carecía de competencia alguna para conocer de asuntos disciplinarios; con la firma del Inspector General de Tribunales, quien tampoco tenía competencia para acordar medidas preventivas en materia de disciplina judicial, ni para imponer sanción alguna y en tercer lugar, con la firma del Presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, Sala que si bien era competente para conocer de las causas disciplinarias, estaba obligada por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura a actuar en forma colegiada, y que sólo podía imponer la medida preventiva de separación del cargo cuando se tratase de jueces procesados disciplinariamente, por un máximo de quince días, y a solicitud de la

³⁵ Decreto de suspensión cautelar de jueces. (1999). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. N° 36.807, octubre 14 de 1999.

Inspección General de Tribunales al verse en la necesidad de evitar le fuese impedida la recolección de pruebas durante la investigación (art. 42 ejusdem).

Este decreto de “suspensión cautelar indefinida de jueces” supuestamente estuvo fundado en una solicitud formulada por los tres funcionarios mediante carta leída por el constituyente Manuel Quijada ante la Asamblea Nacional Constituyente el 07 de octubre de 1999.

El Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente reflejó así la discusión:

“... **EL PRESIDENTE.**-Sírvese informar el objeto de la sesión, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee):

3

Único: Considerar el planteamiento de la Comisión de Emergencia Judicial.
Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Manuel Quijada.

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente, ciudadanos constituyentes. He recibido una comunicación de la doctora Esther Franco La Riva, presidenta del Consejo de la Judicatura; doctor Humberto Cubillán, quien preside la Sala Disciplinaria; y abogado René Molina, inspector general de tribunales. Estos funcionarios fueron elegidos por la Corte Suprema de Justicia.

A continuación voy a dar lectura a dicha comunicación:

Ciudadano Presidente y demás miembros

Comisión de Emergencia Judicial

Presentes.

Señores: Nosotros, doctora Esther Franco La Riva, presidenta del Consejo de la Judicatura; doctor Humberto Cubillán, presidente de la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, y abogado René Molina Galicia, inspector general de Tribunales, ante ustedes con el debido respeto, ocurrimos para formularles los planteamientos y solicitudes siguientes: al efectuar el examen de la situación existente en el seno de la Inspectoría de Tribunales, fue constatada la necesidad impretermitible de aplicar medidas que garanticen la transparencia, imparcialidad, autonomía y celeridad de los procedimientos disciplinarios. No obstante, estimamos que la realidad interna de la Inspectoría General de Tribunales y del ámbito judicial, tienden a obstaculizar esta indispensable y prioritaria labor.

En razón de lo antes expuesto, solicitamos de esa Comisión de Emergencia Judicial que de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 3º del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el cual se reorganiza el Poder Judicial, proponga de inmediato a la Asamblea Nacional Constituyente ordenar las acciones que a continuación se enuncian:

- 1) La inmediata suspensión en todas sus funciones dentro del Poder Judicial, de aquellos jueces contra quienes cursen siete o más denuncias ante los organismos del régimen disciplinario de la Judicatura.
- 2) La suspensión inmediata de aquellos jueces contra quienes existen averiguaciones o juicios penales en curso con fundamento en el artículo 6º del Decreto de esta reorganización.

Me voy a permitir leer el artículo 6º: del Decreto que crea la Comisión de Emergencia, dice: "Suspensión inmediata a funcionarios judiciales procesados por corrupción. La Comisión de Emergencia Judicial decidirá la suspensión inmediata sin goce de sueldo de aquellos jueces, fiscales, defensores y demás funcionarios del Consejo de la Judicatura, de los Circuitos Judiciales y de los Tribunales, que tengan procedimientos judiciales iniciados por causas de corrupción. La decisión será

ejecutada sin dilación por el Consejo de la Judicatura, según las instrucciones de la Comisión de Emergencia Judicial.

Estimamos que la pendencia de tales denuncias, la gravedad de algunas de ellas y la falta de actuación eficiente respecto a las mismas, crean para la comunidad una situación de total inseguridad, desconfianza e impotencia.

3) La suspensión de los inspectores de tribunales que sean funcionarios judiciales accidentales que tengan vínculos parentales con jueces, así como también aquellos cuya conducta omisiva haya permitido la paralización de los procesos disciplinarios impidiendo la depuración del Poder Judicial.

4) La designación de suplentes en la forma prevista en el artículo 8º del decreto, preferentemente citado, a aquellos jueces que sean suspendidos.

Me voy a permitir leer el artículo 8º del decreto: "Suplencia de los jueces suspendidos o destituidos. Los jueces que hayan sido suspendidos o destituidos por las causas previstas en los artículos anteriores, serán suplidos por los respectivos suplentes o conjueces, o a criterio de la Comisión hasta tanto se realicen los concursos públicos de oposición que realicen durante el tiempo de vigencia de la Emergencia Judicial. En casos especiales la Comisión de Emergencia Judicial podrá designar el suplente, quien deberá cumplir con los requisitos previstos para los jueces accidentales."

Continúo:

5) La designación de Inspectores de Tribunales con carácter interino para que actúen durante el período en que los titulares estén suspendidos.

6) El incremento transitorio del número actual de inspectores de tribunales para fortalecer la función de Inspectoría General de Tribunales.

7) La toma de medidas de seguridad para la preservación de los expedientes disciplinarios que cursan en contra de los jueces que sean suspendidos, en especial sobre el archivo de la Sala

Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y la Inspectoría de Tribunales, y la reconstrucción de los expedientes que hubieren sido mutilados o alterados en forma alguna.

8) Facultar a la Comisión de Emergencia Judicial y a la Inspectoría General de Tribunales para extender las medidas cautelares de protección a cualquier otra situación grave que afecte la majestad del Poder Judicial y el funcionamiento de la Inspectoría de Tribunales.

La urgencia y gravedad de la situación que ha originado esta solicitud exige que la declaración y ejecución de las medidas aquí solicitadas se produzcan de inmediato.

Dios y Federación,

Dra. Esther Franco La Riva

Presidenta del Consejo de la Judicatura

Dr. Humberto Cubillán

Presidente de la Sala Disciplinaria

Ab. René Molina

Inspector General de Tribunales

Ciudadano Presidente, la Comisión de Emergencia Judicial al considerar esta comunicación estimó que era de suma urgencia que la Asamblea Nacional Constituyente, cumpliendo los extremos del artículo contenido en el decreto que la formula, establece lo siguiente y es necesario que esta atribución sea por ustedes ampliada. Dice así: *"Artículo 3º. Competencia de la Comisión de Emergencia Judicial. Corresponderá a la Comisión de Emergencia Judicial: 1º. Proponer a la Asamblea Nacional Constituyente las medidas necesarias para la reorganización del Poder Judicial y del Sistema Penitenciario, y ejecutar las que sean aprobadas por aquella, de conformidad con su estatuto de funcionamiento. (...)"*

Ha llegado el momento, ciudadano Presidente, de que a este ordinal 1º del artículo 3º se le dé cumplimiento, porque ya estamos en condiciones, y es un trabajo que hemos realizado conjuntamente con el Consejo de la Judicatura y con la Inspectoría de Tribunales, para poder cumplir la tarea que usted nos ha encomendado, que es la depuración del Poder Judicial.

Por lo tanto, le agradezco considerar esta materia de la manera más urgente posible, para continuar cumpliendo con el deber que se nos ha impuesto.

Muchas gracias.

EL PRESIDENTE.- Tiene la palabra el constituyente Jorge Olavarría para una moción de orden.

CONSTITUYENTE OLAVARRÍA (JORGE).- Ciudadano Presidente: de acuerdo con el Estatuto de Funcionamiento de esta Asamblea Nacional Constituyente, la proposición que usted va a someter a debate debe ser distribuida y suficientemente conocida por los miembros de esta Asamblea antes de hacerlo. De otra manera estaríamos debatiendo un asunto sobre el cual no tenemos información suficiente, lo cual sería violatorio del artículo 66 del Estatuto.

Le ruego al ciudadano Presidente que se sirva ordenar la impresión y distribución de la proposición formulada por el constituyente Manuel Quijada y la fijación de la fecha en la cual esa proposición pueda ser debatida.

Es todo.

EL PRESIDENTE.- Se le aclara al constituyente Jorge Olavarría que no hay ninguna proposición hasta el presente sobre la mesa, sólo hay una comunicación dirigida a la Comisión de Emergencia Judicial donde se le solicita la ampliación de una facultad para poder tomar medidas precautelativas en relación con la situación de algunos jueces.

CONSTITUYENTE OLAVARRÍA (JORGE).-Pido la palabra. (*Concedida*). Ciudadano Presidente: para dejar constancia de mi protesta. ¿Cómo es posible que se traiga a esta reunión una moción de esa naturaleza, de tanta gravedad, donde se nos está pidiendo que emitamos un juicio acerca de la conducta de jueces y

que autoricemos su destitución, sin que conozcamos el documento que lo sustenta?

Ciudadano Presidente, ese es un atropello, no a mí, sino a la dignidad y al decoro de cada uno de los miembros de esta Asamblea.

EL PRESIDENTE.-Nuevamente se le aclara al constituyente Jorge Olavarría que nadie en esta Asamblea está proponiendo que se tomen medidas ni que se instruyan expedientes contra jueces.

Sírvase dejar constancia de la protesta del constituyente Jorge Olavarría, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-Se ha tomado debida nota, ciudadano Presidente.

(El constituyente Jorge Olavarría se retira del hemiciclo solicitando se deje constancia de ello).

EL PRESIDENTE.-Sírvase dejar constancia del retiro del hemiciclo del constituyente Jorge Olavarría, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-Se ha tomado debida nota, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Carlos Tablante.

CONSTITUYENTE TABLANTE (CARLOS).-Ciudadano Presidente, ciudadanos constituyentes. Después de escuchar con atención el planteamiento que nos ha traído a esta plenaria el presidente de la Comisión de Emergencia Judicial, constituyente Manuel Quijada, considero necesario con base precisamente en el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea, en relación a las mociones preferentes, que no hagamos una reproducción de una discusión ya realizada en el momento en que aprobamos el Decreto de Emergencia Judicial y de Reorganización del Poder Judicial, donde dimos competencias a la Comisión de Emergencia Judicial para que tomara un conjunto de medidas, las cuales viene tomando, y de lo que se trata es de darle continuidad, concreción y profundidad al conjunto de acciones que se vienen realizando.

Para no entrar a considerar en detalle las medidas, sus características y la forma como se van a realizar, porque ello es

competencia total de la Comisión designada por nosotros para esos fines, pienso que lo que tenemos que hacer es aprobar una propuesta que les permita cumplir sus responsabilidades con mayor amplitud.

En consecuencia, formulo una propuesta con carácter previo, la cual dice así:

"Que la Asamblea Nacional Constituyente autorice a su Directiva y a la Comisión de Emergencia Judicial a tomar todas las medidas que considere necesarias a los fines de continuar y profundizar de manera integral la reorganización y depuración del Poder Judicial".

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-En consideración la proposición formulada por el constituyente Carlos Tablante con carácter previo. Tiene apoyo la proposición. (*Asentimiento*).

Los constituyentes que estén de acuerdo con la proposición del constituyente Carlos Tablante, se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. (*Pausa*). **Aprobada...**³⁶.

7. El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 27 de diciembre de 1999

El 27 de diciembre de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente, promulgó el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público, mediante el cual pretendió regular la manera según la cual los Poderes Públicos habrían de adecuarse a las previsiones de la Constitución aprobada mediante referéndum del 15 de diciembre de 1999.

³⁶ Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente. (1999). *Diario de Debates* (Documento en línea). Caracas: Asamblea Nacional. Disponible: <http://www.asambleanacional.gob.ve/ns2/constituyente.asp> (consulta: 2006, julio 6)

Llama la atención el hecho de que el contenido del decreto está referido a materias propias de lo que usualmente una buena técnica legislativa habría incluido dentro de las disposiciones transitorias de la Constitución, la cual curiosamente no las contiene, lo que en principio da la impresión de que la Asamblea Nacional Constituyente buscó la solución a la precitada omisión por esta vía. Así, el decreto en cuestión se presenta como una suerte de compendio de las disposiciones transitorias que el constituyente de 1999 habría olvidado incluir dentro de la nueva Carta Magna, ante la imposibilidad de su inclusión en la misma debido a que ya había sido aprobada en fecha anterior (15 de diciembre de 1999) mediante referéndum popular.

Sin embargo, el examen del Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente muestra una situación distinta, apreciándose que la elaboración de este decreto venía siendo diseñada y preparada en forma consciente, tal y como podría interpretarse de las intervenciones del constituyente Hermann Escarrá, quien parece haber liderizado dicha iniciativa. Esta confusa situación se evidenció durante la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente cuando en la sesión ordinaria del 06 de noviembre de 1999, el debate sobre este tema discurrió en la forma siguiente:

“...EL PRESIDENTE.- Sírvase dar lectura a la quinta disposición transitoria, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee).-

Disposición transitoria:

“Quinta.– Dentro del primer año contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional procederá a la aprobación de la legislación referida al Poder Judicial, la Administración Pública Nacional, el Poder Ciudadano, el Poder Electoral y la Legislación Tributaria”

Es todo.

EL PRESIDENTE.- En consideración. Tiene la palabra el constituyente Elio Gómez Grillo.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).- Ciudadano Presidente. En esta Disposición transitoria habría que añadir lo siguiente: En primer lugar, algo muy importante. Está previsto en las disposiciones transitorias acordadas que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial que debe designar esta Asamblea a partir de la promulgación de la Constitución debe asumir las funciones del Consejo de la Judicatura, y reemplaza a la actual Comisión de Emergencia Judicial. **Está establecido en las disposiciones transitorias que figura en el legajo constitucional aprobado.**

Aquí se ha omitido y se habla de un año, cuando la Disposición transitoria habla de que se debe crear esa Comisión cuando sea promulgada la Constitución, o sea, el próximo mes de diciembre, porque va a reemplazar al Consejo de la Judicatura y, consiguientemente, va a suplir a la actual Comisión de Emergencia Judicial. Esta omisión es muy delicada y debe suplirse.

En segundo lugar, como habla de un año, hay que decir que figura también en las disposiciones transitorias que se debe promulgar el Código de Ética del Juez venezolano en seis meses y no en un año.

En tercer lugar, para finalizar, añadir algo muy importante: Promulgar un nuevo Código Penal en un plazo no mayor de tres años, y lo motivo. Nuestro Código Penal, ciudadano Presidente, es del año 26, ya tiene más de tres cuartos de siglo, absolutamente anacrónico, está influenciado por el Código español del año 99, tiene 100 años de retraso, o sea, de vida, con un anacronismo evidente. Este es el momento para que se disponga que se promulgue un nuevo Código Penal en un plazo suficiente y no excesivo que estimo en tres años.

Repito, la Disposición que crea la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Poder Judicial es inmediata, que suplirá a la Comisión de Emergencia y al Consejo de la Judicatura por un año, hasta que el Tribunal Supremo tome a su cargo el Consejo dentro de un año; pero dentro de un mes, cuando se promulgue la nueva Constitución, debe ser creada la Comisión de Funcionamiento y

Reestructuración del Poder Judicial, que no figura en estas Disposiciones Transitorias.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Ronald Blanco.

CONSTITUYENTE BLANCO (RONALD).-Ciudadano Presidente. Para agregar a esta Disposición transitoria que se incluyera la Ley Orgánica de Fronteras, lo habíamos logrado con la presentación que había hecho el constituyente Pablo Medina en este mismo artículo, que ha sido una petición y una necesidad de los pueblos de las fronteras, y que siempre se ha dejado pasar y esta es la posibilidad y la oportunidad de integrarla a estas disposiciones transitorias.

Gracias.

EL PRESIDENTE.-Exhorto al constituyente Ronald Blanco a que consigne su proposición por Secretaría.

Tiene la palabra el constituyente Alberto Franceschi.

CONSTITUYENTE FRANCESCHI (ALBERTO).-Un punto de información al constituyente Elio Gómez Grillo: ¿Usted va a presentar una propuesta sobre eso, una Disposición transitoria?

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-Le estoy diciendo, constituyente Franceschi, que existe la Disposición transitoria que establece eso en el legajo inicial, y se ha omitido en el legajo que estamos discutiendo. El legajo inicial lo dice textualmente: “Se ratifica la reorganización del sistema judicial decretada por la Asamblea Nacional Constituyente dictada el 18 de agosto de 1999, publicada en la Gaceta Oficial de fecha...”

Oído a esto: “Se crea una Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que reemplaza a la Comisión de Emergencia Judicial, que evaluará el desempeño de Magistrados, Jueces, Fiscales...”. Continúa: “...estará constituida por siete (7) miembros principales y tres (3) suplentes...” Y añade más adelante: “En razón de la eliminación del Consejo de la Judicatura la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, asumirá sus funciones y atribuciones a partir de la

promulgación de esta Constitución, y hasta tanto se implemente la normativa legal de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, órgano constitucional sustitutivo del Consejo de la Judicatura, quedando facultada esta Comisión para continuar y decidir los procesos disciplinarios en curso contra Magistrados, jueces y otros funcionarios del sistema judicial”.

Más claro no canta y un gallo” y estamos omitiendo esta creación, lo cual es muy delicado. Insisto, en que estamos hablando de un año y el Código de Ética del Juez venezolano se estableció en seis meses, y sin estar establecido lo único nuevo que estoy proponiendo es que se promulgue un nuevo Código Penal en un plazo no mayor de tres años. En el curso de este siglo como cinco o seis proyectos, todos están en el Congreso, repito, así superaremos un anacronismo de un siglo.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Constituyente Alberto Franceschi, ¿está satisfecho con el punto de información que solicito?

CONSTITUYENTE FRANCESCHI (ALBERTO).-Bastante, pero lo que no entendí si él iba a proponer una Disposición transitoria específica sobre lo que faltaba.

EL PRESIDENTE.-Parece que si, por lo menos fue lo entendí, incluso no solamente sobre lo que faltaba sino de un Código Penal también.

CONSTITUYENTE FRANCESCHI (ALBERTO).-Ciudadano Presidente. Usted habrá notado que las únicas cosas que he votado aquí son las del constituyente Elio Gómez Grillo, por eso estaba interesado en saber.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Manuel Quijada.

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. Más que todo quisiera una aclaratoria de usted o del doctor Hermann Escarrá, con quien acabo de conversar. Quiero tener la seguridad de que la Comisión de Emergencia Judicial va a tener una duración que le permita cumplir con la labor que le fue encomendada, y que además tuviera poderes como para poder hacer una política de modificación, de transformación de todo el

Poder Judicial en el tiempo que le quede, es decir, unos poderes absolutos como para poder hacer unos cambios profundos sin mayores limitaciones que le permita, por lo menos, cumplir con la labor que le encomendó esta Asamblea de transformar el Poder Judicial.

Simplemente una explicación suya o del doctor Hermann Escarrá, que ya me la dio, pero quisiera que me la aclarara un poco más.

EL PRESIDENTE.-El constituyente Manuel Quijada solicita del honorable constituyente Hermann Escarrá una explicación pública y expresa sobre la Comisión de Reforma Judicial.

Tiene la palabra el constituyente Hermann Escarrá.

CONSTITUYENTE ESCARRÁ (HERMANN).-Apreciado Presidente. Casualmente se trata de la diferencia entre lo que son normas transitorias que forman parte de la Constitución y que deben ir a referéndum y los que son actos constituyentes que crean mecanismos de Gobierno. La identificación que acaba de hacer el constituyente Manuel Quijada es exactamente la de un acto constituyente.

Una vez que quedó eliminado el Consejo de la Judicatura, debe asumirse esas competencias, pero además todas y cada una de las que él acaba de expresar, y eso está previsto en una sugerencia que se hará en su oportunidad como acto constituyente para configurar una comisión de Gobierno de Judicial, donde se subsume casualmente la Comisión de Emergencia, pero con las competencias que usted precisamente delineó en este momento...³⁷.

Días después, en la sesión del 15 de noviembre de 1999, fue delineándose con más fuerza la intención de la constituyente de regular la materia en la forma que finalmente fue hecha:

“...EL PRESIDENTE.-Aprobamos hoy, también, un acto del cual va a informar el CONSTITUYENTE Manuel Quijada. Es un acto que tiene una gran importancia y una gran trascendencia en esta lucha por tratar de establecer la transparencia del Poder Judicial.

³⁷ Ibid.

Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Manuel Quijada.

5

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. La Comisión de Emergencia ha venido trabajando, muy fuertemente, con una excelente colaboración de la Inspectoría de Tribunales y de la Presidenta del Consejo de la Judicatura. Hasta ahora hemos tomado medidas sobre veinte por ciento de los jueces y queremos acelerar el trabajo.

Por las grandes dificultades que tiene examinar todos los expedientes, el poco personal con que contamos, etcétera, y estamos por llegar a un acuerdo con la Corte Suprema de Justicia para hacer una evaluación de todos los jueces que faltan, con el financiamiento –eso tiene un costo– del Banco Mundial, que manifestó su complacencia por esta iniciativa. Esta evaluación se hará con una serie de técnicos que analizan a los aspirantes a concursar para ocupar los cargos en el Poder Judicial.

Por lo tanto, necesitamos algunas facultades que pedimos a la Asamblea, que por vía de un acto CONSTITUYENTE nos otorgue, y al mismo tiempo le ruego que designe al doctor Hermann Escarrá para darle forma de acto CONSTITUYENTE; él, muy gentilmente, se ofreció para hacerlo.

El Decreto diría así:

“Se prorroga el mandato de la Comisión de Emergencia Judicial hasta el 3 de febrero del próximo año y se le confieren facultades para reglamentar el plan de evaluación de jueces, a los fines de determinar su permanencia o sustitución en el sistema judicial actual, determinar y aplicar el régimen de selección y concurso para el ingreso al Poder Judicial; igualmente, resolverá todo lo relacionado con la implantación del procedimiento oral en el sistema procesal existente para su adecuación a la nueva realidad constitucional.”

Es todo.

EL PRESIDENTE.-¿Tiene apoyo la propuesta leída por el CONSTITUYENTE Manuel Quijada? Para un punto de información tiene la palabra el CONSTITUYENTE Juan Marín.

CONSTITUYENTE MARÍN (JUAN).-Ciudadano Presidente, colegas constituyentes. Simplemente para acotar que para la fecha 3 de febrero hay algunos representantes del Consejo de la Judicatura y de la Corte Suprema de Justicia que no representarán a esas instancias, por cuanto el Consejo de la Judicatura habrá desaparecido y la Corte Suprema de Justicia habrá cambiado de nombre.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Es correcta la observación que hace el CONSTITUYENTE Juan Marín. ¿Tomaron en cuenta, para el acto, esa apreciación?

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. En cuanto al Consejo de la Judicatura, hasta ahora lo que ha hecho es colaborar con nosotros...

EL PRESIDENTE.-Perdón, CONSTITUYENTE Manuel Quijada, creo que no ha captado exactamente el planteamiento; voy a tratar de ver si lo interpreto.

Si se prorroga el mandato de la Comisión de Emergencia Judicial, en esa Comisión de Emergencia Judicial hay unos representantes del Consejo de la Judicatura, y para ese momento el Consejo de la Judicatura no existirá ¿Previeron ustedes, en el acto, la inexistencia? Porque eso pudiera resolverse, simplemente, señalando específicamente en el acto a las personas y no a las instituciones.

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. En realidad, no había captado bien el planteamiento. Efectivamente, se podría hacer de esa manera. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia no sé si el doctor Hermann Escarrá puede darnos una opinión al respecto.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el CONSTITUYENTE William Ojeda.

CONSTITUYENTE OJEDA (WILLIAM).-Ciudadano Presidente. Dos cosas: una, relacionada con este proceso vital de la reestructuración del Poder Judicial venezolano, y otra, relacionada con la Cumbre Iberoamericana que arranca el día de hoy en La Habana, Cuba, y que tiene que ver con un artículo que aprobamos,

y que al respecto pasé, por escrito, una solicitud de reconsideración; eso lo haré después que terminemos el tema del Poder Judicial.

Pero lo que quiero decir, no sé si ustedes están de acuerdo, es que el Consejo de la Judicatura es el órgano disciplinario del Poder Judicial. La Comisión de Emergencia Judicial toma la cabeza del Poder Disciplinario; mientras exista la Comisión de Emergencia Judicial, y en tanto no surja la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, todo ese compendio, toda esa estructura de gobierno disciplinario-administrativo del Poder Judicial queda bajo la tutela de la Comisión de Emergencia Judicial.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Hermann Escarrá, a quien aludió, para una pregunta, el CONSTITUYENTE Manuel Quijada.

CONSTITUYENTE ESCARRÁ (HERMANN).-Ciudadano Presidente. En realidad para no entrar en demasiados detalles, eso está muy vinculado al Régimen Transitorio, no a las Disposiciones Transitorias, que es otra cosa, sino al Régimen Transitorio. Ahí, además de la Comisión de Reestructuración Judicial, está también una Comisión de Gobierno Judicial que subsume casualmente todas estas competencias y comisiones.

Comoquiera que eso va a ser consultado popularmente, vamos a procurar en la redacción que se haga adecuar el contenido hasta el día 16 de diciembre. Por favor, no me pregunten sobre el Régimen Transitorio.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-¿Tiene alguna propuesta para corregir o rectificar la proposición que ha hecho el CONSTITUYENTE Manuel Quijada, CONSTITUYENTE Escarrá?

CONSTITUYENTE ESCARRÁ (HERMANN).-Sí, creo que eso se puede fácilmente reformular, incluso el CONSTITUYENTE Antonio García nos señalaba que era preferible referirse a personas y no a las instituciones, y darle siempre ese carácter de transitoriedad hasta el día 16 de diciembre, cuando ya se

haya pronunciado el pueblo sobre el Régimen Transitorio, sobre el que insisto no quisiera en este momento explicar aquí...

... EL PRESIDENTE.-Gracias por la participación, CONSTITUYENTE Combellas. Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Elio Gómez Grillo.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-Ciudadano Presidente, colegas constituyentes. Quería aclarar lo de la Comisión de Emergencia. Todo se sintetiza así: Estaba previsto que cesase la Comisión de Emergencia cuando se promulgase esta Constitución, o sea en diciembre. Al cesar la Comisión de Emergencia, nace la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial. Esta Comisión significa la muerte de dos organismos: uno, la Comisión de Emergencia; dos, el Consejo de la Judicatura. Así de sencillo. De modo que cuando se prolonga la vida de la Comisión de Emergencia se está prolongando la vida del Consejo de la Judicatura, así de sencillo.

Si es el 3 de febrero, o de un año como creo que se pensó al comienzo, se está prolongando la vida al Consejo de la Judicatura hasta el 3 de febrero o hasta un año, es decir hasta el momento en que se cree la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial que –repito– estaba prevista para la fecha de la promulgación de la Constitución.

Textualmente dice así, y con su venia leo muy brevemente: “Se crea una Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que reemplaza a la Comisión de Emergencia Judicial, con todas sus atribuciones”, y agrega: “Se le concede un plazo de un año a esa Comisión de Funcionamiento y de Reestructuración del Sistema Judicial, a partir de la fecha de instalación, para que cumpla la misión que le ha sido encomendada” y agrega: “En razón de la eliminación del Consejo de la Judicatura, la Comisión de Funcionamiento y de Reestructuración del Sistema Judicial asumirá sus funciones y atribuciones a partir de la promulgación de esta Constitución.”

De modo que todo depende de que se cree la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial. Si es el 15 de diciembre, si es el 3 de febrero, cuando se cree, morirán automáticamente la Comisión de Emergencia y el Consejo de la Judicatura.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-La dirección de debates hace un exhorto para que no haya debate, para que manejemos esto simplemente con informaciones. Entre otras cosas porque la propuesta no ha sido aprobada y pudiera ser discutida mañana en la misma comisión de consenso.

Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Manuel Quijada.

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Ciudadano Presidente. Yo le solicitaría que la sometiera a votación ahora por la urgencia que tenemos. Lo que acaba de expresar el CONSTITUYENTE Elio Gómez Grillo es correcto, es por eso por lo que el CONSTITUYENTE Escarrá modificó la proposición original y colocó la fecha tope el 16 de diciembre.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-En otras palabras, ¿la propuesta es hasta el 16 de diciembre, CONSTITUYENTE Quijada?

CONSTITUYENTE QUIJADA (MANUEL).-Sí, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Es decir, la misma propuesta, pero en lugar de ser hasta el 3 de febrero es hasta el 16 de diciembre. (Asentimiento).

Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Elio Gómez Grillo.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-Ciudadano Presidente. Eso ya está aprobado, eso es lo que está escrito, eso es lo que acabo de leer, no es nada nuevo, está escrito que cuando se promulgue esta Constitución que será tentativamente el 15 de diciembre, cesa la Comisión de Emergencia, nace la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración y perece no sólo la Comisión de Emergencia, sino que fenece también el Consejo de la Judicatura. Eso es lo que está escrito. El único cambio que se trató de hacer es trasladar esa fecha para el 3 de febrero, dos meses y medio más, pero lo que está escrito es que cesa tentativamente el 16 de diciembre, que será la fecha posible de la promulgación de esta Constitución. Eso está escrito y aprobado.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-Se exhorta a los constituyentes Manuel Quijada y Gómez Grillo, que tienen la misma majestad y la misma antigüedad aproximada, a que traten con sabiduría el problema antes de volverlo a someter a votación.

Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Leopoldo Puchi.

CONSTITUYENTE PUCHI (LEOPOLDO).-Ciudadano Presidente. Para referirme un poco a la metodología de funcionamiento. Sobre las modificaciones, correcciones o refacciones al texto constitucional aprobado, creo que debemos tenerlo por escrito para la próxima sesión. De tal manera que podamos guiarnos exactamente y tomar una decisión al respecto.

Sobre el Régimen de Transición, creo que también debemos tenerlo por escrito y aprobarlo todo, porque lo que leyó, por ejemplo, el CONSTITUYENTE Manuel Quijada hay que leerlo para ver exactamente de qué se trata, y así verlo en el conjunto del Régimen de Transición, o sea transición del Poder Judicial, del Congreso, etcétera, para tener una claridad y no aprobar algo de pronto sin saber exactamente de qué se trata. En los dos casos, en la medida de lo posible –sé que no ha habido tiempo– tenerlo por escrito y en cuanto al Régimen de Transición hacer una sesión especial sobre esa materia y aprobarlo globalmente.

Gracias.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Elio Gómez Grillo.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-Ciudadano Presidente. Apoyo lo que dijo el CONSTITUYENTE Puchi. En cuanto a la Corte, señor Presidente, la Disposición Transitoria dice muy claramente: “Los actuales Magistrados de la Corte Suprema de Justicia integrarán el Tribunal Supremo de Justicia por un período de seis meses, lapso en el cual la Asamblea Nacional designará los nuevos magistrados”. Si alguna está clara es esta.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Antonio García.

Aquí cabe exactamente esa expresión muy española que dice “entre abogados te veas”.

CONSTITUYENTE GARCÍA (ANTONIO).-Ciudadano Presidente. Creo efectivamente que lo que hay es una confusión. En este momento la Comisión de Emergencia Judicial está haciendo un trabajo intenso en función de posibilitar la realización de los concursos de los tribunales de todo el país lo más pronto posible. Es probable que en el propio mes de diciembre se sometan a concurso todos los tribunales del área metropolitana, lo que en nuestra opinión es un avance muy importante porque es lo que va a resolver en definitiva el problema del Poder Judicial en el país.

Pero existen disposiciones diseminadas en distintos instrumentos legales que establecen diferentes procedimientos y requisitos para estructurar el programa de concurso. Lo que se requiere de aquí al 15 de diciembre no es una prórroga de la Comisión de Emergencia ni de su vigencia, sino una ampliación de su competencia o una facultad muy concreta que está referida a la reglamentación del plan de evaluación de los jueces a los fines de determinar su permanencia o sustitución en el Sistema Judicial actual. Determinar y aplicar el régimen de selección y concurso para el ingreso al Poder Judicial, igualmente resolver todo lo relacionado con la implantación del procedimiento oral en el sistema procesal existente, para su adecuación a la nueva realidad constitucional.

Nosotros pensamos que la oralidad en el sistema procesal venezolano se puede implementar para que ésta arranque en el mes de enero del próximo año. Entonces, de lo que se trata es de una facultad que habilite a la Comisión de Emergencia para la realización de estas tareas, porque entendemos que de acuerdo con el Decreto que la crea, la Comisión de Emergencia Judicial tiene vigencia hasta el 15 de diciembre, que es cuando se aprueba o imprueba el proyecto constitucional, y con posterioridad a esa fecha entraría en vigencia lo que forma parte del Régimen Transitorio del que nos habló el CONSTITUYENTE Escarrá.

En concreto, hoy lo que se está sometiendo a consideración de la Asamblea es un acuerdo mediante el cual se faculte a la Comisión de Emergencia Judicial para realizar las labores de reglamentación en materia de concursos.

Muchas gracias.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Carlos Tablante.

CONSTITUYENTE TABLANTE (CARLOS).-Ciudadano Presidente. Le concedo totalmente la razón al CONSTITUYENTE Elio Gómez Grillo. Creo que lo conveniente fue lo que le sugerí al CONSTITUYENTE Manuel Quijada en la comisión, cuando se planteó esto de que regrese nuevamente, para que busquemos el consenso y logremos la mejor solución.

El Decreto de Emergencia Judicial aprobado por nosotros es muy coherente y muy amplio en cuanto a la facultades que se solicitan, a las que se refirió muy bien el CONSTITUYENTE Antonio García, todo lo que tiene que con los sistemas de selección, con los ajustes y la depuración que se viene haciendo en el Poder Judicial, incluso, en el momento en que se consultó a la plenaria sobre las competencias del inspector de tribunales, el doctor René Molina, esas facultades fueron ampliadas para cumplir todo ese propósito que se ha solicitado.

Creo que no habría ningún inconveniente en que esto se evaluara un poco mejor, se estudiara un poco mejor, como ha dicho Leopoldo Puchi, y que cuando discutamos las Disposiciones transitorias y el Régimen transitorio, que es distinto, podamos ver en qué consisten los actos constituyentes, cuál es el alcance de los actos constituyentes, cuál es el alcance de las Disposiciones transitorias a las que se refiere el doctor Elio Gómez Grillo, por las cuales trabajó la Comisión de Administración de Justicia y, podamos resolver esta materia que es tan delicada, en un mejor ambiente y de una mejor manera.

EL PRESIDENTE.-Se agradece a los constituyentes que, por favor, tengan orden. Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Antonio Di Giampaolo, antes Freddy Gutiérrez, para un punto previo.

CONSTITUYENTE GUTIÉRREZ (FREDDY).-Mi querido Presidente. Yo creo que usted nos dijo al iniciar esta reunión que no había debate, que era un punto de información de la Junta Directiva que nos iba a dar esta información y que mañana estarían en consideración los puntos que nos están trayendo, en ese

sentido, señor Presidente, creo que es conveniente retomar el orden, de que se nos informe y mañana debatimos.

EL PRESIDENTE.-Tiene razón el CONSTITUYENTE Freddy Gutiérrez porque el objeto de esta reunión era informar, pero había un solo punto, el que traía el CONSTITUYENTE Manuel Quijada, que iba a ser sometido a la consideración de la Asamblea y si tenía apoyo, ser aprobado, pero entiendo que con las observaciones que se han hecho debe regresar de nuevo al seno de la Comisión, a pesar que el CONSTITUYENTE Manuel Quijada nos había hablado de la urgencia de esa decisión, pero como nos vamos a reunir mañana y, además, nos hemos declarado en sesión permanente, vamos a tener oportunidad de volvernos a encontrar para tomar decisiones de esta naturaleza.

Tiene la palabra el CONSTITUYENTE Acuña...

EL PRESIDENTE.-Gracias por la información, CONSTITUYENTE,... Tiene la palabra Antonio Di Giampaolo. Realmente estábamos extrañados de que Antonio Di Giampaolo no había intervenido hoy.

CONSTITUYENTE DI GIAMPAOLO (ANTONIO).-Presidente. Tengo un punto de información y dos de interrogación. En relación a la información es concretamente sobre se artículo 186, ordinal 20, que son la Atribuciones del Congreso, porque el Consejo Moral Republicano, ya cuando usted lee el Capítulo, ni tiene ninguna potestad de inhabilitación política; parecía extraño que quede ese ordinal allí. Eso como punto de información, se lo digo cuando lo discuta.

En torno a las dos preguntas, una de ellas es ¿quiénes y cuándo se van a formular las preguntas en torno al referéndum, además la de la propia Constitución?, y la otra, es yo quisiera saber ¿cuál es el texto del artículo 1º? Tengo esa duda porque he visto por allí algunas versiones de ese artículo 1º y creo que no se corresponden con lo que efectivamente se aprobó; como duda me gustaría saber, no sé si mañana.

EL PRESIDENTE.-Sí, en cuanto a la última pregunta, mañana se van a repartir, de conformidad con la solicitud que hizo el CONSTITUYENTE Leopoldo Puchi, todos los artículos de la nueva Constitución. En cuanto a la pregunta sobre exactamente el sistema con el cual se va a establecer el régimen de transición,

tiene la palabra el doctor Escarrá, no para que hable del régimen de transición sino simplemente para que responda la pregunta que hizo el CONSTITUYENTE Di Giampaolo.

CONSTITUYENTE ESCARRÁ (HERMANN).-Presidente. Solamente decir que el procedimiento es el siguiente, Di Giampaolo: Hay unas disposiciones transitorias que, todos sabemos, forman parte de la Constitución. Luego viene un proceso de relegitimación que tiene dos vías, o el artículo 1º en la parte in fine del encabezamiento, que dice que “nosotros podemos hacer cesar las autoridades y los lapsos constitucionales” o establecer un modelo de pregunta en el referéndum, para que sea consultado directamente a la voluntad popular. Y la tercera fase es lo que se ha dado en llamar el Régimen transitorio, que en realidad es un gobierno transitorio. Nosotros al ser originarios, supraconstitucionales, como Asamblea, nuestro único objeto no es redactar una Constitución sino además, como decía creo que Iris Varela, en estos días, tenemos el objeto de reestructurar el Estado y de modificar todo el orden jurídico. para eso es necesario un régimen de gobierno de transición entre el momento en que es aprobada la nueva Constitución y el momento en que se produce la probable megaelección.

Ese régimen de transición supone también unas preguntas. Ahora, ¿quién hace las preguntas, cómo se plantea esto? Eso lo hace esta Asamblea, eso lo decide esta Asamblea. Eso es parte inherente de esta Asamblea. Yo, en lo personal, tengo el criterio de que el Consejo Nacional Electoral no puede en esta oportunidad modificar preguntas, porque se trata de actos CONSTITUYENTES y ellos no son controlables. El único mecanismo de control es la propia Asamblea Nacional CONSTITUYENTE.

Hasta ahí puedo hablar, honorable Presidente, perdón, apreciado Presidente.

EL PRESIDENTE.-Solamente para aclarar que cuando usted decía “ellos no son controlables”, se refería a los actos constituyentes, por (sic) todos los demás son controlables.

EL ORADOR.-Correcto, todos los demás son controlables, menos los actos constituyentes, que además son de ejecución inmediata...”³⁸ (Resaltado nuestro).

Luego, en la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional Constituyente del 17 de noviembre de 1999 , la discusión sobre la transitoriedad prosiguió:

“...1

EL PRESIDENTE.-Se abre la sesión. (5:28 p.m.) Sírvase informar si hay quórum, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-Sí hay quórum, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Orden del Día, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee):

2

1.-Informe que presenta la Comisión de Disposiciones Transitorias.

2.-Exposición del constituyente Hermann Escarrá sobre el Régimen de Transitoriedad.

3.- Informe que presenta la Junta Directiva.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Sírvase pasar al primer punto del Orden del Día, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee):

3

Informe que presenta la Comisión de Disposiciones Transitorias.

Es todo, ciudadano Presidente.

³⁸ Ibid.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Adán Chávez Frías, vicepresidente de la Comisión de Disposiciones Transitorias.

CONSTITUYENTE CHÁVEZ FRÍAS (ADÁN).-Ciudadano Presidente, colegas constituyentes. El Informe realmente es muy sencillo y breve. Las propuestas que mencionó el vicepresidente Aristóbulo Istúriz en la sesión plenaria del día de ayer, efectivamente fueron entregadas a nuestra Comisión de Disposiciones Transitorias. Nos reunimos, las revisamos y de común acuerdo por parte de la Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente, llegamos a la conclusión de que estas propuestas, de ser viables, serían efectivamente Actos Constituyentes.

De tal manera que elaboramos una carta de entrega formal, fotocopiamos las propuestas, y acabo de hacerle entrega al doctor Escarrá, como Coordinador Presidente de la Comisión Constitucional, la cual está estudiando todas las proposiciones que existen en este sentido.

Ciudadano Presidente y apreciados Constituyentes, ese es el Informe de la Comisión de Disposiciones Transitorias.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-Siguiendo punto del Orden del Día, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee):

4

Exposición del constituyente Hermann Escarrá sobre el Régimen de Transitoriedad.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el honorable constituyente Hermann Escarrá, y puede hacer uso de la Tribuna de Oradores.

CONSTITUYENTE ESCARRÁ (HERMANN).-(Desde la Tribuna de Oradores). Apreciado Presidente, Vicepresidente, distinguidos amigos, colegas constituyentes. El tema que nos ocupa es de particular importancia para la vida institucional de la República, y

para reducir márgenes de incertidumbre innecesarios y, sobre todo, para mantener la necesaria seguridad jurídica en este proceso.

Obviamente que se trata de unas consideraciones que en su oportunidad serán sometidas al Plenario de la Asamblea. El proceso constituyente nuestro, inédito, tiene algunas particularidades que son las que dan forma al Régimen Transitorio. En primer lugar, se trata de un proceso eminentemente democrático; en segundo lugar, tiene unas limitaciones establecidas en las bases comiciales, y además, se desarrollan en el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea, se reservan los actos constituyentes que tienen que ver con la cesación del ejercicio de sus funciones de las autoridades de los Poderes Públicos, y también, discrecionalmente, se reserva la potestad, competencia extraordinaria de esta Asamblea, para limitar o hacer cesar los lapsos constitucionales. La situación que debemos enfrentar entonces es la siguiente: Por una parte –Dios mediante– el 15 de diciembre en la consulta que se hará a la Nación, se aprobará el nuevo texto constitucional, pero en esta oportunidad no se trata simplemente de un cambio de períodos constitucionales, sino que también se trata de un cambio de régimen político. Hay un nuevo régimen en el país el día 16 de diciembre, hay nuevas instituciones, hay un Congreso unicameral, está sustituida la Corte Suprema de Justicia por un Tribunal Supremo de Justicia, y es otra la organización del Ejecutivo Nacional.

Siendo así, el problema no es sólo de períodos constitucionales, sino que a esto hay que agregar, para abarcar el Régimen Transitorio, una segunda consideración. Cualquiera de nosotros podría pararse y decir: Bueno, en conformidad con el artículo 1º del Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea, es innecesario tomar esas medidas, e incluso someter el Régimen Transitorio a cualquier consulta, porque el Régimen Transitorio es de reserva de la Asamblea Nacional Constituyente, lo cual es verdad.

En consecuencia, el asunto a resolver no es solamente el período que va entre el 16 de diciembre y el momento en que se produzca lo que se ha dado en llamar la “megaelección”, sino que también debemos resolver asuntos como la integración de la Sala Constitucional; debemos resolver asuntos como el Régimen de los

Gobernadores durante ese período; debemos resolver asuntos como las Asambleas Legislativas, la función legislativa ahora en la forma de Asamblea Nacional, y el propio Ejecutivo Nacional.

En este sentido, es muy importante que la consulta que se haga al pueblo de verdad relegitime democráticamente. Debe evitarse confundir para el sostén del régimen transitorio el referendo con el plebiscito. Nosotros queremos que se produzca un referendo no un plebiscito y, en ese sentido, hemos venido trabajando la Mesa Directiva y quienes de alguna forma hemos tenido que ver con esto.

Me permito solamente puntualizar –no se trata de extenderme en esto–, no es que el plebiscito per se sea un instrumento de carácter autoritario. Lo que ocurre es que el plebiscito –que tuvo un origen muy noble en el Derecho Romano, la consulta a la plebe, sobre todo para activar el ius exorbitante– lamentablemente fue distorsionado en Francia por la Segunda y Tercera Repúblicas; por el bonapartismo, y llegó a la América Latina para legitimar en el ejercicio del poder a los dictadores; en Venezuela, a la última dictadura, la de Marcos Pérez Jiménez.

Esa distorsión que ha intentado reivindicar la Constitución colombiana al incorporar en los mecanismos de democracia de participación el plebiscito, sigue teniendo obstáculos fuertes como mecanismo de consulta popular, pero todavía más grave si de lo que se trata es de un proceso de relegitimación del ejercicio de los poderes.

Aclarado esto y cuál es nuestra preocupación, la de la Mesa Directiva, y por supuesto, la de todos nosotros, queremos un referendo, queremos que ese referendo sea democrático. Es a partir de allí que nace el Régimen Transitorio, frente a diversas preguntas. La más sencilla de ellas es la correspondiente a la función legislativa. Frente a ella hay dos posiciones: Una, que no es necesario ni hacer consultas populares ni producir un acto constituyente, sino que el día 16, dada la nueva estructura de la Asamblea, queda disuelto el Congreso. Esa es una posición.

La otra posición es que eso debe ser consultado a la voluntad popular, pero que en todo caso es menester que se produzca un instrumento, aprobado por esta Asamblea e integrado por miembros de esta Asamblea, que asuma en el tránsito hasta la integración de la Asamblea Nacional, las funciones que

normalmente tiene el legislativo y que de manera particular tiene la Asamblea Nacional. Aquí se abren dos posiciones que con toda honestidad debo exponerlas, una de ellas de quienes sostienen que las potestades legislativas de la Asamblea Nacional las puede asumir esa especie de Consejo Nacional Legislativo, integrado por miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, y la otra tesis, en la que yo me ubico –no sé si al final ganará o no– es que ese Congreso o Consejo Nacional Legislativo sólo puede asumir funciones de la Asamblea Nacional en sentido restringido, y que así expresamente tiene que señalarlo la Asamblea Nacional Constituyente en el correspondiente acto constituyente. Por supuesto eso será objeto de un gran debate.

¿Cuáles son esas funciones? Las clásicas, funciones de control y de investigación por una parte, los llamados Actos Parlamentarios sin forma de Ley, los mecanismos autorizatorios, los procedimientos administrativos para el normal funcionamiento, y finalmente, si fuere necesaria, la función propiamente de legislación ordinaria.

De tal manera que concluyo señalando en lo que respecta a la función legislativa, que la idea es crear ese Consejo Nacional Legislativo o cualquiera sea el nombre, pero frente a él hay dos posiciones, la de otorgar facultades normales de una Asamblea Nacional, eso está debidamente fundamentado, y la de quienes pensamos que se trata de un lapso no mayor de 90 días y no tiene por qué tener esa plenitud de facultades, sino sólo las necesarias para el normal desenvolvimiento del Estado venezolano.

Aquí por supuesto hay un elemento que debe advertirse, que los integrantes de esta Comisión Nacional Legislativa o pequeño Congreso o Congreso de transitoriedad, no sé finalmente el nombre, quedan inhabilitados para ser candidatos a la Asamblea Nacional, porque ello es lo democrático y además es lo que aconseja el Derecho Comparado en términos normales.

La segunda consideración es que en lo que respecta al Gobierno Judicial, desaparece el Consejo de la Judicatura, está anulado, no existe el Consejo de la Judicatura a partir del día 16.

Hay quien ha pensado que la idea sería integrar tanto la transitoria correspondiente a la reestructuración judicial al Sistema de Emergencia Judicial con todos sus miembros, su organización y todas su competencias, así como las funciones transferidas al

Tribunal Supremo de Justicia, en materia disciplinaria plenamente a un Consejo de Gobierno Judicial, que pueda avanzar en lo que hasta ahora ha venido haciendo, muy acertadamente, la Comisión de Emergencia Judicial. Otros sostienen que lo que debe darse a ese Consejo de Gobierno Judicial, no es tanto la función disciplinaria o de emergencia integrada en ese Consejo, sino fundamentalmente la potestad evaluativa para designar a los Magistrados de la Sala Constitucional, y probablemente de las otras Salas o, en general, del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, por el espacio de un año, mientras se produce la reorganización de lo que sería la sustitución de la Corte Suprema de Justicia, en términos de la nueva Constitución.

En ese lapso, quizás la parte más delicada era la de la Sala Constitucional, porque es un lapso donde pueden presentarse –y se van a presentar, con toda seguridad– acciones de nulidad, acciones de amparo, acciones populares por razones de inconstitucionalidad de todos los actos que puedan emitirse en el gobierno de transición, o en la transitoriedad. De allí la importancia de tener el mayor cuidado con la Sala Constitucional. Otros han sostenido que no se designe ningún magistrado, sino que la Sala plena, la Corte en pleno, continúe ejerciendo la función de control constitucional. Son las dos posiciones que hay frente a esta tesis.

Las Asambleas Legislativas, al hacerlas cesar, suponen también un régimen de transitoriedad, pero plantean un problema, no se puede ir a la figura de la cooptación, porque la cooptación nos llevaría a desvirtuar la legitimidad democrática.

Nuevamente se plantea el problema de la función legislativa transitoria, y es que sólo puede ejercerla, legislativamente hablando, quien ha tenido un respaldo popular con lo cual regresamos a la Asamblea Constituyente, que es la legitimidad democrática, y todos fuimos elegidos popularmente.

Debe haber una adhesión de la voluntad popular independientemente de la designación. Entonces, se piensa que el funcionamiento durante esos 90 días de esas asambleas legislativas cesadas debe atribuirse a dos, tres constituyentes, que es más que suficiente para cubrir las funciones que ellas desarrollan.

Los Gobernadores. Se ha hablado con los gobernadores, se les ha escuchado, se ha oído todos sus puntos de vista, así como de

muchísimos sectores políticos. Frente a esto también hay una diversidad de posiciones. Si se produce la cesación del mandato de los gobernadores, entonces, el planteamiento sería cómo sustituir en ese espacio. Sería a través de un Consejo de Gobierno –proponen algunos– con integración de la sociedad civil; otros proponen que deben ser constituyentes que cumplan esa función, donde el pueblo ha ordenado revocar el mandato porque donde lo ha confirmado la Constituyente no puede intervenir, porque esa es la voluntad popular.

Lo que sí ha sido claro, es que el mismo procedimiento, tanto de preguntas, como de revocatorias o de confirmación, si ese es el camino de los gobernadores, debe ser el del Presidente de la República, por la identidad que hay en el voto personalizado que hubo, y porque se encuentran en la misma situación de estar cumpliendo un período constitucional que se corresponde con una Constitución que es sustituida.

Y finalmente, el Presidente de la República. Si el pueblo venezolano decide que el Presidente de la República continúe en el ejercicio de sus funciones, obviamente no hay ninguna consideración que hacer, como no la habría con los gobernadores a quienes el pueblo diga que deben continuar en el ejercicio de sus funciones.

En la hipótesis –para mí negada– que se dijera “hay que hacer cesar en el ejercicio de sus funciones al Presidente de la República”, entonces debe asumir transitoriamente el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente hasta la elección.

Ahora, ésta no es la única hipótesis. Esto es un papel de trabajo. No existe nada concluido, son ideas sobre las que se está trabajando y consultando para presentarlas a la Asamblea Nacional Constituyente, que es la que en definitiva, en un acto de soberanía, tiene que tomar la decisión.

Hay quien ha sostenido, probablemente no sin razón, que no es menester seguir ese camino sino que sería suficiente con una Disposición Transitoria o acto constituyente, según fuere el caso, donde simplemente se señale que en un lapso no mayor de 90 días todos los poderes van a elección.

Aquí sólo habría que aclarar, tanto en lo que respecta al Presidente, como en lo que respecta a los gobernadores, cuándo

empieza su período y cuándo termina en conformidad con la nueva Constitución.

Apreciados colegas Constituyentes, de tal manera que de lo que se trata es de un conjunto de consideraciones donde lo que se quiere –y así debe decirse, de la manera más enfática posible, más allá de la forma final que esta Asamblea soberanamente decida, cualesquiera sean las hipótesis, las que aquí se han planteado u otras– es que cualquiera sea la situación de transitoriedad, debe ser producto de la legitimación democrática.

Finalmente, quiero insistir en dos aspectos para concluir: Esta mañana estuve haciendo la exposición del Proyecto Constitucional al Cuerpo Diplomático, y la verdad, es que todos los embajadores estuvieron muy interesados. Sus preguntas todas fueron muy importantes, pero hubo algunos embajadores que manifestaron preocupación en relación al carácter plebiscitario. Intenté explicar la diferencia entre referendo y plebiscito como mecanismos de relegitimación y, además, señalar que esta Asamblea tiene el mandato de desarrollar este proceso democráticamente y que todos nosotros, los 127 constituyentes – 131 menos 4–, creemos profundamente en la legitimidad democrática que viene desarrollándose en este derecho constituyente.

De tal manera que el punto de reflexión tiene que ser la diferenciación entre un referendo y un plebiscito en los términos que lo he explicado, aclarando que su origen fue noble y después, lamentablemente, distorsionado.

Y el segundo punto, con el que concluyo, además de la diferencia entre referendo y plebiscito en la que todos estamos especialmente preocupados, es que el régimen de transitoriedad, cualquiera que se asuma, tiene que serlo para la seguridad jurídica, para reducir márgenes de incertidumbre y, sobre todo, comprendiendo que en esta oportunidad no se trata de hacer reenvíos normativos porque cambió una Constitución y empieza otra; es que lo que está cambiando es un régimen político y empieza un nuevo régimen político con unos lapsos intermedios entre los lapsos del poder constituido, de acuerdo con la anterior Constitución, y los lapsos ahora, a partir del 15 de diciembre, consagrados en la nueva Constitución.

Siendo así, la Asamblea ha desarrollado una parte importante de su trabajo. Desarrolló el proyecto de Constitución; desarrolló las

disposiciones transitorias que van al referendo porque forman parte integrante de la Constitución. La próxima semana se estudiarán los actos constituyentes en plenaria y, por supuesto, el régimen transitorio, que se abre a consulta y a reflexión para que sea lo más democrático posible.

Cualquiera sea el camino que asumamos, indubitadamente tiene que mantener, por una parte, las garantías democráticas; por la otra, la progresividad de los derechos humanos; debe explicitar la división de funciones o de poderes y el sistema de controles; y, finalmente, dejar clara la observación de los tratados celebrados válidamente por la República.

Siendo así, honorable Presidente, creo haber cumplido con el informe que se me ha solicitado.

Muchísimas gracias. (Aplausos).

EL PRESIDENTE.-En esta sesión de información, en la cual la Comisión de Disposiciones Transitorias presentó su informe, y hemos oído como segundo punto del Orden del Día el informe presentado por el constituyente Hermann Escarrá sobre el régimen transitorio, vamos a pasar al tercer punto del Orden del Día, ciudadano Secretario...³⁹.

El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público, prevé a los efectos de la regulación del régimen disciplinario del Poder Judicial:

a.- La transferencia de las competencias del Consejo de la Judicatura a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

b.- La regulación de las competencias atribuidas a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

c.- La regulación de las competencias atribuidas a la Inspectoría General de Tribunales.

³⁹ Ibid.

d.- El procedimiento disciplinario contra jueces.

e.- La determinación del lapso durante el cual serían ejercidas las atribuciones por parte de los anteriores despachos administrativos.

El decreto entró en vigencia el 27 de diciembre de 1999, tres días antes de la entrada en vigencia de la Constitución, por lo que puede clasificársele como ley previa.

El artículo 21 del decreto estableció que "... Mientras el Tribunal Supremo de Justicia no organice la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, las competencias de gobierno y administración, de inspección y vigilancia de los tribunales y de las defensorías de públicas, así como las competencias que la actual legislación le otorga al Consejo de la Judicatura en sus Salas Plena y Administrativa, serán ejercidas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial..."⁴⁰.

En el artículo 22 ejusdem, fue contemplado que "... Los procedimientos administrativos que estén sustanciados por ante el Consejo de la Judicatura serán resueltos por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y la Dirección Ejecutiva de la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia..."⁴¹, y en el artículo 23 fue establecido el régimen disciplinario que según la Asamblea Nacional Constituyente debía imperar: "... La competencia disciplinaria judicial que corresponde a los tribunales disciplinarios, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución aprobada, será ejercida por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del

⁴⁰ Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.857, Diciembre 27 de 1999.

⁴¹ Ibid.

Sistema Judicial de acuerdo con el presente régimen de transición y hasta que la Asamblea Nacional apruebe la legislación que determine los procesos y tribunales disciplinarios...”⁴².

Por otra parte, el decreto previno la regulación de la Inspectoría General de Tribunales, estableciendo en su artículo 28 que “... La Inspectoría General de Tribunales será el órgano auxiliar de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial en la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y la instrucción de los expedientes disciplinarios de los jueces y demás funcionarios judiciales...”⁴³.

En cuanto al procedimiento disciplinario, los artículos 29, 30, 31 y 32 del decreto establecieron:

Artículo 29:

“... El Inspector General de Tribunales, a solicitud de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial o cuando considere que existen faltas disciplinarias que así lo amerite (sic), iniciará el procedimiento disciplinario con la apertura del expediente y la citación al juez o funcionario judicial correspondiente para que consigne sus alegatos, defensas y pruebas, las cuales se agregarán al expediente dentro de los cinco días siguientes a su citación... La citación para la comparecencia de los Jueces y otros funcionarios, podrá ser realizada en forma personal, o mediante telegrama, o por fax, o correo con aviso de recibo, o mediante aviso publicado en la prensa... La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial decidirá dentro de un lapso no mayor de diez días continuos...”.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

Artículo 30:

“... Los integrantes de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y el Inspector General de Tribunales no estarán sujetos a recusación, pero deberán inhibirse en los casos previstos en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos...”⁴⁴.

Artículo 31:

“... De las sanciones disciplinarias podrá ejercerse recurso administrativo de reconsideración ante la Comisión dentro de los quince días continuos a la notificación del acto sancionatorio o recurso contencioso administrativo ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, dentro de los treinta días continuos de su notificación... La Comisión deberá decidir los recursos de reconsideración dentro del lapso de cinco días siguientes a la fecha de su presentación. De no pronunciarse la Comisión, se entenderá que el recurso ha sido decidido negativamente...”⁴⁵.

Artículo 32:

“... Las causas pendientes ante la Sala Disciplinaria del extinto Consejo de la Judicatura se tramitarán de conformidad con el procedimiento disciplinario previsto en la presente sección...”⁴⁶.

Este decreto sufrió modificaciones en fechas posteriores, a saber: El 29 de diciembre de 1999 y el 28 de marzo de 2000. Hablamos de modificaciones, porque el decreto sufrió cambios por vías irregulares, las cuales no pueden ser tenidas como reformas, debido a que la primera de ellas no fue tramitada ni aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, mientras que la segunda tuvo lugar ya desaparecida esa asamblea constituyente. Es resaltante que

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

ambas modificaciones fueron implementadas bajo el argumento de una reimpresión de la gaceta oficial por errores de impresión.

8. El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 29 de diciembre de 1999

El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 27 de diciembre de 1999, fue publicado nuevamente en la Gaceta Oficial No. 36.859 de 29 de diciembre de 1999, reimpresso "... por error material del ente emisor..."⁴⁷. En esta reimpresión fue agregado un párrafo al artículo 9 que dejó sin efecto la estabilidad laboral de los funcionarios, empleados y obreros del Congreso de la República. No presentó cambios en el articulado referido al Poder Judicial y su régimen disciplinario.

9. El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 28 de marzo de 2000

El Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 27 de diciembre de 1999, fue publicado nuevamente en la Gaceta Oficial No. 36.920 de 28 de marzo de 2000, reimpresso "... por error material del ente emisor..."⁴⁸.

⁴⁷ Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.859, Diciembre 29 de 1999.

⁴⁸ Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. No. 36.920, Marzo 28 de 2000.

Esta segunda reimpresión modificó el artículo 12 del decreto inhabilitando a los miembros de las Comisiones Legislativas de los Estados para optar en el período electoral inmediatamente siguiente a cargos de elección popular. Si bien no presentó modificaciones de fondo en materia de Poder Judicial y régimen disciplinario, ¡modificó la numeración de los artículos al enumerarlos erróneamente omitiendo el número veinte, que pasó a ser el número 21 y así sucesivamente!.

10. La entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial No. 36.860, entró en vigencia el 30 de diciembre de 1999, derogando a partir de esa oportunidad cualesquiera otras normas jurídicas previas que colidiesen con sus disposiciones. Así, su Disposición Derogatoria Única dice: "...Única. Queda derogada la Constitución de la República de Venezuela decretada el veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga a esta Constitución..."⁴⁹.

El régimen disciplinario del Poder Judicial quedó consagrado en los artículos 255 y 267 de esta carta magna, los cuales establecen:

⁴⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.860, Diciembre 30 de 1999.

“...**Artículo 255.** El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces o juezas se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los o las participantes... Los jueces o juezas sólo podrán ser removidos o removidas o suspendidos o suspendidas de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley...”⁵⁰.

“... **Artículo 267.** Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial... La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley... El régimen disciplinario de los magistrados o magistrados y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley... Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo de Justicia en pleno creará un Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales...”⁵¹.

11. La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial

Los hechos anteriormente narrados, evidencian la anarquía que rodeó la entrada en funcionamiento de este organismo, generada por la grave falta de previsión de la Asamblea Nacional Constituyente al redactar la sección de Disposiciones Transitorias de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tras acoger la aplicación de la figura del “acto constituyente” con la que –por las razones expresadas anteriormente- no estamos de acuerdo.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

Ello dio lugar a que la creación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial fuese hecha por vía del artículo 27 del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 27 de diciembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial No. 36.857 de esa fecha, y no por vía constitucional como hubiese sido deseable.

Afirmamos lo anterior basados en los siguientes hechos:

1) La promulgación del decreto de régimen de transición del poder público de 27 de diciembre de 1999, fue hecha por la Asamblea Nacional Constituyente tras haber agotado el ejercicio de sus atribuciones luego de la promulgación en fecha 20 de diciembre de 1999 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada mediante referéndum popular el 15 de diciembre de 1999.

Las bases comiciales sometidas el 25 de abril de 1999 a la aprobación de la ciudadanía, que dieron lugar a la constitución e instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, no contemplaron para ella la atribución de legislar y ejecutar actos constituyentes antes o después de someter a referéndum la Constitución redactada por sus integrantes. Si la Asamblea Nacional Constituyente no tenía la atribución de poner en vigencia la Constitución que redactó, pues ese poder se lo reservó el pueblo para ejercerlo mediante referéndum, la necesaria interpretación restrictiva que ha de aplicársele a toda norma atributiva de facultades a cualquier órgano del Poder Público indica entonces que tampoco podía poner en vigencia por su propia y única voluntad cualesquiera otras normas distintas y ajenas a la Constitución. Si entre abogados se dice que “quien puede lo más, puede lo menos”, lo contrario también opera: “Quien no puede lo más, con menor razón podrá lo menos”.

Obsérvese que cualquier ley o cuerpo legal elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente fuera del contexto de lo que habría de ser –y fue- la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, habría constituido un ejercicio usurpado del Poder Legislativo Nacional que hasta la entrada en vigencia de la nueva Constitución ostentó el desaparecido Congreso de la República bajo la vigencia de la Constitución de 1961.

Entonces, para la fecha de publicación del decreto de régimen de transición del poder público, la Asamblea Nacional Constituyente no tenía la atribución que se arrogó, y por tanto no podía modificar los poderes públicos dentro del marco y vigencia de la Constitución de 1961, ni legislar a futuro para luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, porque esa nueva Constitución fue definitivamente aprobada mediante referéndum popular sin que su texto contemplase norma jurídica alguna que le atribuyese a la Asamblea Nacional Constituyente esa potestad.

La interpretación cabal de las leyes vigentes, nos lleva a concluir que la actuación de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial estaría viciada de nulidad, pues al haber nacido por vía de ley previa a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –ley que para mayores males fue promulgada por órgano incompetente para legislar bajo la vigencia de la Constitución de 1961- como lo fue el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público y éste –aún de haber sido promulgado válidamente-, quedó derogado una vez que entró en vigencia la Carta Magna. Tan evidente es esto, que si el decreto formase parte de la carta magna, para poder mantenerse en vigencia válidamente, superando lo dispuesto por la Disposición Derogatoria Única, hubiese sido necesario que:

a) La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contuviese dentro de sus Disposiciones Transitorias una que estableciese que la

Asamblea Nacional Constituyente asumiría las funciones del Congreso Nacional.

b) El procedimiento disciplinario contra los jueces previsto en el artículo 30 del decreto se adecuase a los parámetros de oralidad, publicidad y brevedad exigidos en el artículo 267 de la Constitución de 1999, siendo el caso que es todo lo contrario: sumario y escrito, por lo que en todo caso quedó derogado al operar la Disposición Derogatoria Única de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en razón de que colide con ella.

No pasamos por alto que en fecha 18 de noviembre de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.317 la Resolución por la cual se aprobó el Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (reimpreso por error material del ente emisor) con la que se modificó el procedimiento, tramitándolo ahora en audiencia pública y oral, pero dada la reserva legal a favor de la Asamblea Nacional que plantea el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuando dispone la promulgación del Código de Ética del Juez, ese cambio de procedimiento no es aplicable por vía reglamentaria.

12. El Proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana

El 19 de julio de 2001, fue aprobada por la Asamblea Nacional, en primera discusión, la propuesta de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana que el Tribunal Supremo de Justicia le presentara al Poder Legislativo el 07 de marzo de ese año.

Este proyecto inicial, constante de setenta y cinco artículos, fue remitido a la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional para su correspondiente examen y desarrollo legislativo.

Del proyecto original quedó poco, pues las discusiones en el seno de la Comisión de Política Interior dieron lugar a la eliminación de varios de sus artículos, así como a la inclusión de varios en lo que respecta al procedimiento que habría de seguirse en esta materia disciplinaria judicial.

Entre los artículos suprimidos por la Comisión en el informe aprobado por la plenaria de la Asamblea Nacional en segunda discusión, estuvieron por ejemplo:

El artículo 36, por inconstitucional, pues las atribuciones de inspección y vigilancia le corresponden a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y en dicho artículo el Tribunal Supremo de Justicia propuso ejercerlas por medio de la Inspectoría General de Tribunales.

El artículo 45, por no ser el denunciante parte en el procedimiento disciplinario.

El artículo 59 por inconstitucional, pues hacía mención a la Sala Especial Disciplinaria violando flagrantemente la disposición contenida en el artículo 262 de la Constitución de la República.

El artículo 67 por inconstitucional, pues violaba el derecho a la defensa además de establecer la aplicación supletoria de normas abstractas.

El artículo 69 por inconstitucional, pues el numeral 1 era redundante ya que la destitución crea incompatibilidad para ejercer cargos públicos; y en cuanto al numeral 2, la jubilación es un derecho adquirido por todos los

trabajadores o trabajadoras incluidos los funcionarios públicos o funcionarias públicas. El artículo propuesto y eliminado establecía que la destitución tendría, como sanciones accesorias, las siguientes:

Inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos o docentes por un período de doce años;

Reducción de la pensión de jubilación al monto correspondiente al salario mínimo nacional, para trabajadores del sector público, por un período de diez años.

El artículo 72 por inconstitucional, pues violaba la disposición contemplada en el artículo 255 de la Constitución de la República al crear la Sala Especial Disciplinaria.

El artículo 75 por inconstitucional, pues hacía mención a la Sala Especial Disciplinaria, violando la disposición contenida en el artículo 262 de la Constitución de la República.

Tras año y medio de trabajo, durante los cuales fue logrado el consenso entre las fuerzas políticas representadas en la Comisión tras asumir sus integrantes el compromiso de darle prioridad al aspecto técnico jurídico del trabajo que se realizaba, fue presentado el Informe para la segunda discusión del proyecto de ley en la Plenaria de la Asamblea Nacional, que comenzó a discutirlo el 12 de diciembre de 2002 y terminó de hacerlo el 16 de octubre de 2003, fecha cuando resultó aprobado definitivamente.

El proyecto aprobado, acogió la idea de un régimen disciplinario de naturaleza administrativa.

El Código sancionado por el Poder Legislativo fue devuelto con observaciones por parte del Poder Ejecutivo, sin que hasta el momento se le haya dado el ejecútese.

A la fecha de redacción del presente trabajo, la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional parece evaluar la posibilidad de incorporar modificaciones al texto ya aprobado en segunda discusión, lo que a nuestro parecer no sería procedente por esta vía, siendo la idónea la reforma de la ley tras ser ordenado su ejecútese.

13. El Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos

El 19 de julio de 2005, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dictó sentencia (exp. 05-0801) con ponencia del magistrado Luis Velásquez Alvaray, mediante la cual acordó medida cautelar consistente en la designación de nuevos integrantes de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, así como también ordenó la elaboración de un nuevo reglamento que se adecuase a los preceptos constitucionales. La decisión expresa:

“...SALA CONSTITUCIONAL
Caracas, 19 de julio de 2005

195º y 146º

Visto que esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia número 1.057 del 1 de junio de 2005 se declaró competente y admitió la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa interpuesta por el abogado Henrique

Iribarren Monteverde contra la Asamblea Nacional, “por cuanto aún no han remitido la Ley sancionada el 16 de octubre de 2003 del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana (sic) al Presidente de la República Bolivariana para que se proceda a su promulgación en la Gaceta Oficial”.

Visto también, que en la referida decisión, esta Sala Constitucional designó como miembros integrantes de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial a los ciudadanos Carmen Zuleta de Merchán (Presidenta), Rosa Da’ Silva Guerra y Octavio Sisco Ricciardi y como Suplentes a los ciudadanos Belkys Useche de Fernández, Gilberto Guerrero Rocca e Indira Pérez Rivera.

Visto asimismo que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, según jurisprudencia de esta Sala, es un órgano de rango constitucional, por cuanto fue creado por la Asamblea Nacional Constituyente en el Decreto mediante el cual se dictó el Régimen de Transición del Poder Público, de fecha 22 de diciembre de 1999 y reimpresso en la Gaceta Oficial N° 36.920 del 28 de marzo de 2000 (Ver sent. N° 731/2005 del 5 de marzo, recaída en el caso Marcos Ronald Marcano Cedeño) .

Que la referida Comisión es un órgano sujeto a un régimen de transitoriedad, habida cuenta que el sistema jurídico que debe regir su funcionamiento aún no ha entrado en vigencia. Así lo ha reconocido esta Sala en sentencia del 28 de marzo de 2000 Caso: Gonzalo Pérez Hernández y Luis Morales Parada), cuando dispuso que las normas supraconstitucionales ***“mantienen su vigencia, mas allá del mandato cumplido de la Asamblea Nacional Constituyente, hasta que los poderes constituidos, entre ellos la Asamblea Nacional, sean electos y empiecen a ejercer su competencia normadora conforme a la Constitución vigente”*** .:

Visto de igual modo, que en atención a tales circunstancias, las cuales aun se mantienen, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial dictó, mediante acto administrativo identificado con el N° 155, del 28 de marzo de 2000, el “Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial”, el cual fue publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 36.925, del 4 de abril de 2000, con fundamento en los artículos 22 y 25 del Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, emanado de la Asamblea Nacional Constituyente”.

Visto también, que la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en Gaceta Oficial n° 37.942 del 20 de mayo de 2004 en la Disposición Derogatoria, Transitoria y Final, literal e) dispone que:

e) La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se crea la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios” (Resaltado de la Sala).

En tal sentido, la Sala estima que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial está facultada para conocer y decidir los procedimientos disciplinarios – que han de ser públicos, orales y breves- en contra de los jueces, hasta tanto se dicte la legislación y se creen los correspondientes Tribunales Disciplinarios, conforme al artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, el Régimen Disciplinario de los Jueces que se regirá por el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, el cual originó la presente acción de inconstitucionalidad contra omisión legislativa.

Esta Sala observa que, en el presente caso se intentó la acción de inconstitucionalidad contra la omisión de la Asamblea Nacional de no remitir al Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para su promulgación en la Gaceta Oficial, el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, sancionado el 16 de octubre de 2003, por el referido Órgano legislativo. No obstante, advierte la Sala que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial dictó un Reglamento que contiene el procedimiento disciplinario aplicable a los jueces y juezas, en sede administrativa, identificado con el N° 155 del 28 de marzo de 2000, publicado en Gaceta Oficial N° 36.925 del 4 de abril de 2000, el cual contiene disposiciones que coliden con los artículos 257 y 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales establece:

“Artículo 257. El proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Las leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público. No se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales”.

“Artículo 267. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso ...”

Es por ello que esta Sala, dado el vacío normativo existente sobre la materia, producto de la falta de adecuación de la legislación existente a los postulados constitucionales antes transcritos, de oficio y con fundamento en el artículo 19, párrafo 10, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, suspende la aplicación del antedicho Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y así se decide.

En consecuencia, a fin de evitar la paralización de los procedimientos disciplinarios pendientes y los que haya lugar, esta Sala Constitucional, a objeto de garantizar el acceso a la justicia, previsto en el artículo 26 constitucional así como la garantía del debido proceso, consagrado en el artículo 49 *eiusdem*, ante el vacío constitucional creado y en base al numeral 7 del artículo 336 de la Constitución que autoriza a la Sala establecer los lineamientos para corregir la omisión; faculta a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial para modificar su Reglamento y adecuarlo a las disposiciones constitucionales referidas *supra*; hasta tanto entre en vigencia la legislación correspondiente, y para cumplir con su cometido, podrá reorganizar su personal interno, designar el personal auxiliar que requiera y dictar su propio reglamento de funcionamiento, sin que ello colida con el Decreto del Régimen de Transición del Poder Público.

Asimismo, esta Sala consciente de la transitoriedad de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, en tanto órgano constituyente creado en el Decreto del Régimen de Transición del Poder Público, que precedió al Texto Constitucional y ante el imperativo del artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con la Disposición Transitoria Cuarta, numeral cuatro del mismo texto en relación con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, Disposición Derogatoria, Transitoria y Final, Única: (...) literal e), de darle existencia real a la jurisdicción disciplinaria judicial, se le asigna a la referida Comisión la tarea de realizar -ante el vacío normativo que produce la falta legislativa del Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana- un

proyecto de Código que deberá ser presentado ante la Sala Plena del Tribunal del Supremo de Justicia, para lo cual, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial elaborará un cronograma de trabajo que respalde dicha tarea.

Finalmente, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se ordena la publicación de la presente decisión.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los 19 días del mes de julio de dos mil cinco. Años: 195º de la Independencia y 146º de la Federación...”.

Meses después, la Sala decidió el caso declarando la omisión legislativa de la Asamblea Nacional en remitir el Código de Ética aprobado en segunda discusión a la Presidencia de la República para que le diese el ejecútese, pero en lugar de ordenar la inmediata remisión, de manera incongruente declaró el “decaimiento” del procedimiento legislativo y en consecuencia, le encomendó a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial la redacción del anteproyecto al que hacemos referencia, exhortando a la Asamblea Nacional a examinarlo, sin tomar en cuenta que ya existe una ley aprobada en segunda discusión, y sin fundamentar debidamente en cuál dispositivo legal está prevista la figura del “decaimiento del procedimiento legislativo” al que alude la sentencia. A continuación el texto de la sentencia:

“...SALA CONSTITUCIONAL

Ponencia Conjunta

**Expediente
No.: 05-0801**

El 21 de abril de 2005, el abogado Henrique Iribarren Monteverde, titular de la cédula de identidad número 5.592.778, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 19.739, en su propio nombre, interpuso ante la Secretaría de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, **acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en contra de la Asamblea Nacional**, “por cuanto aún no han remitido la Ley sancionada el 16 de octubre de 2003 del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana al Presidente de la República Bolivariana para que se proceda a su promulgación en la Gaceta Oficial”.

I DE LAS DECISIONES PRELIMINARES ADOPTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL

El 1 de junio del año 2005 esta Sala Constitucional, mediante sentencia N° 1057, se declaró **COMPETENTE** para conocer la solicitud planteada por el abogado Henrique Iribarren Monteverde y en la misma fecha la Sala Constitucional **ADMITIÓ** el planteamiento relacionado con la **omisión de inconstitucionalidad por omisión legislativa** contra la Asamblea Nacional y se **ORDENÓ** la remisión de la solicitud al Juzgado de Sustanciación para la conformación definitiva del expediente; la correspondiente práctica de las notificaciones de ley y la subsiguiente continuación del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia, emanada de la Sala Constitucional, N° 1645 de fecha 19 de agosto de 2004 (caso: *Constitución Federal del Estado Falcón*).

En la misma fecha (01-06-05), esta Sala **ORDENÓ** la sustitución de los ciudadanos Elio Gómez Grillo, Laurence Quijada y Beltrán Hadad, quienes se desempeñaban como miembros integrantes de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, por los ciudadanos Carmen Zuleta de Merchán, quien la presidirá, Rosa Da Silva Guerra y Octavio Sisco Ricardi. Igualmente se designan como Suplentes a los ciudadanos Belkys Useche de Fernández, Gilberto Guerrero Roca e Indira Pérez.

Mediante la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.214, de fecha 22 de junio de 2005, se publicó la decisión N° 1057 de la Sala Constitucional, de fecha 01 de junio de 2005.

El 19 de Julio la Sala Constitucional, mediante decisión N° 1793 y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 19, párrafo 10, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, haciendo uso del poder cautelar allí consagrado, **SUSPENDIÓ** la aplicación del procedimiento dictado por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.925 del 04 de Abril de 2000, por contener dicho instrumento jurídico disposiciones que coliden con los artículos 257 y 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Igualmente, en la misma fecha esta Sala **FACULTÓ** a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial para que modificara el Reglamento de la precitada Comisión, con el fin de adecuarlo a la disposiciones constitucionales que establecen las características fundamentales de los procesos disciplinarios que han de aplicarse a los jueces y juezas venezolanos; esto es juicios orales, públicos y breves, de conformidad con lo establecido en los artículos 257 y 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

También, en esa oportunidad, la Sala Constitucional **FACULTÓ** a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial para que adoptase las medidas que fueran necesarias con el fin de reorganizar el funcionamiento del referido órgano y de su personal; procediera a designar el personal auxiliar que requiriera y dictar el Reglamento de Funcionamiento, todo ello sin colidir con el Decreto del Régimen de Transición del Poder Público.

En la precitada decisión N° 1793 la Sala Constitucional **ASIGNÓ** a la referida Comisión la tarea de realizar un Proyecto de Código de Ética que deberá ser presentado ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, ante el vacío normativo derivado de la falta del referido instrumento, mediante la elaboración y ejecución de un *cronograma de trabajo*, a cargo de la Comisión, que respalde dicha tarea, considerando previamente el carácter transitorio de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, creada mediante el Decreto de Régimen de

Transición del Poder Público que precedió al Texto Constitucional vigente y luego, frente al imperativo contenido en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y lo establecido en las Disposiciones *Derogatoria Única, Transitoria Cuarta*, numeral cinco y *Final Única* de la Carta Magna, a su vez relacionadas con la *Disposición Derogatoria, Transitoria y Final...Literal (e).*, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, todas ellos dirigidas a darle existencia real a la denominada Jurisdicción Disciplinaria.

En fecha 02 de agosto de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.241 la Resolución por la cual se aprobó el Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

La Sala Constitucional produjo la decisión N° 2713 de fecha 12 de agosto de 2005, consistente en la emisión de una medida cautelar para la Asamblea Nacional a los fines de que: ***“se mantenga en el estado en que se encuentra, el Proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, discutido en su seno, hasta tanto se dicte el fallo definitivo”***. (Destacado de la presente decisión).

Mediante la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.249, de fecha 12 de agosto de 2005, se publicó la decisión N° 1793 de la Sala Constitucional, de fecha 19 de julio de 2005.

En fecha 26 de octubre de 2005 los ciudadanos Rosa Da`Silva Guerra y Octavio Sisco Ricciardi, miembros principales de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, **SOLICITARON** a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia proceder a la reestructuración de la Comisión mediante la convocatoria del miembro suplente de la ciudadana Carmen Zuleta de Merchán, quien fuera designada Presidenta de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, mediante la decisión de la Sala Constitucional de fecha 01-06-05.

En fecha 3 de noviembre de 2005 esta Sala **DESIGNÓ** a la ciudadana Belkys Useche de Fernández miembro principal de la Comisión, quien había sido inicialmente elegida por la Sala, en fecha 01-06-05, miembro suplente, reconstituyéndose de esta manera la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del

Sistema Judicial, en cuya presidencia se designó al ciudadano Octavio Sisco Ricciardi y finalmente fueron ratificados los ciudadanos Rosa Da`Silva Guerra comisionada principal y los ciudadanos Gilberto Guerrero Roca e Indira Pérez Rivera como miembros suplentes del referido órgano.

En fecha 18 de noviembre de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.317 la Resolución por la cual se aprobó el Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (reimpreso por error material del ente emisor).

A los fines de dar cumplimiento con los mandatos contenidos en la parte dispositiva de las decisiones N° 1057, de fecha 01 de junio de 2005 y N° 1957, de fecha 19 de julio de 2005, respectivamente, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial solicitó formalmente, mediante escrito, de fecha 30 de enero de 2006, a la Sala Constitucional audiencia pública para presentar los resultados de la gestión desarrollada durante el lapso comprendido entre el día 08 de junio de 2005 al 31 de diciembre de 2005.

En fecha 13 de febrero de 2006 la Comisión de Funcionamiento fue recibida por el pleno de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y en esa oportunidad se presentaron y expusieron de manera oral y con apoyo audiovisual tanto el **Informe de Gestión** de la Comisión, cuyos soportes documentales se consignaron por ante la Presidencia de la Sala (Anexo A del expediente que contiene el presente caso) y el **Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos** (Anexo B del expediente que contiene el presente caso).

II DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Se interpuso la presente solicitud de inconstitucionalidad por omisión constitucional legislativa contra la Asamblea Nacional, con fundamento en el artículo 336.7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el artículo 12.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, según lo expuesto por el interesado *“por cuanto aún no han remitido la Ley sancionada el 16 de octubre de 2003 del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana’ al*

Presidente de la República Bolivariana para que se proceda a su promulgación en la Gaceta Oficial’.

Adicionalmente, en el caso de autos, el abogado Henrique Iribarren Monteverde planteó:

Que “a pesar de los mandatos tan categóricos y claros de los artículos 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 30 de las Normas sobre Gobierno del Poder Judicial, el procedimiento legislativo tendente a la aprobación y sanción mediante ley formal emanada de la Asamblea Nacional del ‘Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana’ (que es el texto legislativo, desarrolla el mandato constitucional de existencia de los Tribunales Disciplinarios del Poder Judicial, adscritos al Tribunal Supremo de Justicia, y tipificará el régimen y el procedimiento disciplinario de los jueces), se ha visto truncado en el seno de la propia Asamblea Nacional, incurriendo en una grave omisión constitucional legislativa”.

Que, “el procedimiento legislativo para la formación de las leyes se encuentra regulado en los artículos 202 al 218 de la Constitución, y en el caso que tratamos del proyecto de Ley que contiene el ‘Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana’, ese procedimiento legislativo se inició en el período legislativo primero de 2001’ por proposición del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204 n° 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela); recibió sus correspondientes dos discusiones y fue sancionado el 16 de octubre de 2003 (artículo 207 eiusdem); el Ejecutivo Nacional le formuló observaciones y fue devuelta a la Asamblea Nacional la Ley sancionada el 11 de noviembre de 2003 (artículo 214, eiusdem) (todo esto como se puede constatar de los pasos que se han seguido según la página web de la Asamblea Nacional (...)) y a pesar del largo tiempo que ha transcurrido desde la fecha de la devolución por el Ejecutivo Nacional, es decir, desde el 11 de noviembre de 2003, la Asamblea Nacional no ha continuado con el procedimiento legislativo como lo impone categóricamente el artículo 144 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuando de manera imperativa dispone (...).”

Que, “es sobre esta omisión constitucional legislativa que versa la presente acción, para que esta honorable Sala Constitucional declare la existencia de la misma, por falta de

cumplimiento por parte de la Asamblea Nacional de los principios contenidos en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, relativos a la creación y desarrollo legal de los Tribunales Disciplinarios del Poder Judicial; y, por falta de continuidad en la sanción ya hecha de la ley que contiene el 'Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana', continuidad que es un imperativo del artículo 214 de la misma Constitución de la República Bolivariana de Venezuela".

En consecuencia, el solicitante pidió que se declare con lugar la presente acción por omisión de la Asamblea Nacional, por falta del debido desarrollo legislativo de los principios de gobierno del Poder Judicial, *establecidos en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, relativos a la creación y desarrollo legal de los Tribunales Disciplinarios que ejerzan la 'jurisdicción disciplinaria judicial'; y a la finalización del trámite legislativo del ya sancionado 'Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana', en los términos del artículo 214, segundo párrafo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...) en la decisión que recaiga, establezca, en relación con la mencionada omisión constitucional legislativa el plazo y de ser necesario, los lineamientos de su corrección".*

III DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y EL INTERÉS PROCESAL

Esta Sala ya examinó anteriormente la legitimación necesaria para incoar la presente acción de inconstitucionalidad por omisión de órgano legislativo. En efecto, dicha solicitud se fundamentó en los artículos 22 y 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que le permiten al accionante obrar en beneficio del interés público como abogado en ejercicio, por lo que posee interés procesal y legitimación activa para ello.

Tal y como ha sido señalado en las decisiones anteriores relacionadas con el presente caso ha sido criterio de la extinta Corte Suprema de Justicia, en Pleno, acogido por esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que el ejercicio de la acción popular de inconstitucionalidad no requiere de mayores exigencias en la legitimación para poder actuar, por lo que cualquier persona, natural o jurídica, posee la legitimación para ejercerla. Así, atendiendo a la jurisprudencia sentada en la sentencia N° 1556, de fecha 9 de julio de 2002 (Caso: *Alfonso*

Albornoz Niño y otra), esta Sala considera que el accionante posee interés y legitimación para ejercer la presente acción, y así se declara.

IV DE LA COMPETENCIA

Esta Sala determinó su competencia para conocer de la presente acción, a la luz de la jurisprudencia contenida en la sentencia número 1556 del 9 de julio de 2002 (Exp. N° 01-2337, Caso: *Alfonso Albornoz Niño y Gloria de Vicentini*, cuyos principios fueron ratificados en sentencia número 2073 del 4 de agosto de 2003), los artículos 336.7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 12.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 336 numeral 7, de la Constitución establece que esta Sala tiene, entre sus competencias, la de *“declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesarios, los lineamientos de su corrección”*.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia recogió, en idénticos términos, esta competencia que constitucionalmente se atribuyó a la Sala Constitucional (artículo 5, numeral 12, de la Ley), e incluyó una nueva atribución en lo que al control de la inconstitucionalidad por omisión se refiere (artículo 5, numeral 13, ***eiusdem***): *“Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones de cualquiera de los órganos que ejerzan el Poder Público de rango nacional, respecto a obligaciones o deberes establecidos directamente por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”*.

Ahora bien, la doctrina sentada por esta Sala ha afirmado que el control de la constitucionalidad por omisión, en el marco de la jurisdicción constitucional venezolana, no se limita al control de las omisiones formalmente legislativas, sino a la inactividad en el ejercicio de cualquier competencia de rango constitucional, esto es, ante la ausencia de cumplimiento de toda obligación debida,

cuando dicho cumplimiento deba realizarse en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

En el caso concreto, la solicitud se intentó con fundamento en la supuesta omisión en que incurrió la Asamblea Nacional “*por cuanto aún no han remitido la Ley sancionada el 16 de octubre de 2003 del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolana al Presidente de la República Bolivariana para que se proceda a su promulgación en la Gaceta Oficial*”, motivo por el cual, esta Sala se declara competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa y así se decide.

V

OBITER DICTUM

De la disciplina judicial

A continuación esta Sala realiza las siguientes consideraciones para fundamentar su decisión.

Para regular transitoriamente el gobierno del Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Justicia, en ejecución del artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dictó el 2 de agosto de 2000 la **Normativa sobre Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial**, publicada en Gaceta Oficial N° 37.014 del 15 de agosto de 2000. En ese instrumento jurídico incluyó una norma que señala:

*“La Dirección Ejecutiva de la Magistratura iniciará su funcionamiento efectivo el día primero de septiembre del año dos mil. Conforme a las previsiones contenidas en los artículos 22 y 28 del **Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público**, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, en la indicada fecha de iniciación del funcionamiento efectivo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, cesará en las funciones que correspondían al extinto Consejo de la Judicatura en su Sala Plena y en su Sala Administrativa las cuales ha venido desempeñando de acuerdo a lo establecido en dicho decreto. La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración, reorganizada en la forma que lo determine el Tribunal Supremo de Justicia, solo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicta la legislación y se crean los correspondientes Tribunales Disciplinarios”.*

Por otra parte, tanto el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como el artículo 30 de las **'Normas sobre Gobierno del Poder Judicial'** dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia se desprende que:

A) La Jurisdicción Disciplinaria Judicial estará a cargo de los Tribunales disciplinarios que determine la Ley.

B) El Régimen Disciplinario de los Jueces incluyendo al de los Magistrados se basará en el Código de Ética del Juez, que dictará la Asamblea Nacional.

C) El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la Ley.

D) El ejercicio de tales atribuciones con base a la Constitución, el Tribunal Supremo de Justicia, en Pleno, ha coadyuvado a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura; y

E) La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, reorganizada mediante el régimen jurídico que regula su actuación y conjuntamente en la forma como lo ha prescrito el Tribunal Supremo de Justicia a través de las decisiones relacionadas con el presente caso, actualmente sólo tiene a su cargo funciones disciplinarias mientras se dicta la legislación que de cumplimiento al imperativo normativo constitucional y se crean los tribunales disciplinarios correspondientes.

De la composición parlamentaria, los procedimientos legislativos y los anteproyectos de código considerados

Esta Sala pasa a considerar el alcance de la actividad parlamentaria, con motivo de la solicitud de declaratoria de la presunta inconstitucionalidad por omisión legislativa, ante la recomposición que se ha producido en el órgano parlamentario.

En primer término, **es menester analizar la variación que ha tenido la composición de la Asamblea Nacional**, como órgano del Poder Público, en lo que respecta a las diputadas y los diputados que hoy en día integran el órgano parlamentario,

resultante del proceso electoral celebrado para la escogencia de los legisladores nacionales.

En segundo término, es necesario determinar **la vigencia del procedimiento legislativo** iniciado por la Asamblea Nacional y en consecuencia la propia subsistencia de los proyectos de código de ética judicial que han sido asumidos por el órgano legislativo, a saber: 1- el Anteproyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezuela, presentado por el Tribunal Supremo de justicia en el año 2001 y 2- el Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por la Asamblea Nacional en el año 2003.

En relación con el primer aspecto, **esto es la nueva integración parlamentaria de la Asamblea Nacional**, esta Sala considera que por el hecho de haber tenido una recomposición política el órgano parlamentario nacional, eventualmente puede plantearse alguna interrogante relacionada con la continuidad o no de los procedimientos legislativos que se hubieren iniciado durante el ejercicio legislador anterior pero que no hayan tenido la culminación satisfactoria, es decir la entrada en vigencia, ya sea por medio de la vía ordinaria (promulgación dada por el Presidente de la República y la correspondiente publicación en Gaceta Oficial; artículo 215 de la Carta Magna) o la extraordinaria (a instancia de la Directiva de la Asamblea Nacional; artículo 216 del texto Fundamental).

Desde el punto de vista institucional la Asamblea Nacional mantiene su continuidad como órgano del Poder Público y ello se deriva de lo dispuesto en la normativa contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual determina entre otros aspectos su integración, competencias, condiciones de elegibilidad de los diputados y diputadas, inmunidad parlamentaria y el procedimiento de la formación de las leyes.

Luego, a juicio de esta Sala estima que la Asamblea Nacional mantiene incólume su responsabilidad de legislar sobre la materia ético-judicial, toda vez que mantiene su plenitud como órgano legislativo nacional y además porque la norma constitucional (artículo 267) como la Disposición Transitoria *Cuarta.5* mantienen su plena vigencia. **Así se declara.**

En cuanto al segundo aspecto, **esto es la relación con la vigencia del procedimiento legislativo**, esta Sala estima

necesario determinar la subsistencia o no de de la actividad parlamentaria referida a este punto, teniendo en cuenta la culminación del mandato otorgado a los anteriores legisladores y el imperativo constitucional vigente, contenido tanto en el artículo 267 de la Carta Magna como en la Disposición Transitoria *Cuarta.5*.

En efecto, la omisión legislativa está relacionada con el procedimiento que iniciara el Poder Legislativo Nacional pero que no culminó con la entrada en vigencia del referido Código de Ética. Tal falta de cumplimiento es atribuible al ejercicio legislativo antecedente y no a la actual legislatura, en consecuencia, a juicio de la Sala Constitucional se puede afirmar que ha operado un **decaimiento del procedimiento legislativo** y por tal motivo no se puede trasladar dicha responsabilidad por omisión al cuerpo legislador actualmente en ejercicio, pero sí se mantiene la obligación de darle a la sociedad el instrumento jurídico necesario. **Así se declara.**

Producto de las consideraciones anteriores esta Sala estima que las iniciativas legislativas anteriores, es decir, el Anteproyecto de Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezuela, presentado por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2001 y el Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por la Asamblea Nacional en el año 2003, han dejado de tener validez formal por cuanto no concluyeron con la entrada en vigencia, de cualesquiera de ellos, de acuerdo a lo establecido en la Carta Magna antes de que se produjera la culminación del mandato otorgado a la anterior Asamblea Nacional. **Así se declara.**

De la labor de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y del Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos

En virtud de las decisiones adoptadas por esta Sala Constitucional mediante sentencias N° 1057, de fecha 01 de junio de 2005; N° 1793, de fecha 19 de julio de 2005 y N° 2713 de fecha 12 de agosto de 2005, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial ha venido desarrollando su labor en atención a los lineamientos contenidos en las decisiones antes indicadas.

En primer término se han adoptado las medidas de carácter administrativo que han permitido la reorganización de la Comisión,

con el fin de materializar de manera efectiva la labor disciplinaria judicial que le ha sido encargada a este órgano de origen supraconstitucional.

En segundo lugar, se han producido las modificaciones necesarias y pertinentes que han permitido la realización de procedimientos disciplinarios atendiendo en todo momento al espíritu, propósito y razón del constituyente, cuando señala en el artículo 267 de la Carta Magna que tales juicios han de ser públicos, orales y breves.

En este sentido, se publicó en fecha 02 de agosto de 2005 en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.241 la Resolución por la cual se aprobó el Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

Posteriormente, en fecha 18 de noviembre de 2005 se publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.317 la Resolución por la cual se aprobó el Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial. (Reimpreso por error material del ente emisor).

Igualmente, el organismo ha dictado las medidas necesarias, con el fin de reorganizar administrativamente el funcionamiento de la institución y en tal sentido ello ha permitido a los justiciables, esto es los jueces y juezas de la República contar con mayor información y certeza al momento de ejercer su derecho a la defensa, al tiempo que permite consolidar aspectos inherentes al concepto del *debido proceso*. En este sentido se han elevado los niveles de seguridad jurídica y de transparencia que deben caracterizar el trabajo de la Comisión.

En este sentido se señala como resultados de la gestión desempeñada: la creación de la *unidad de archivo* del organismo; la instauración de los mecanismos de consultas de *expedientes*; el acondicionamiento físico necesario para efectuar la consulta por parte de los jueces y juezas; la puesta en funcionamiento de las instalaciones destinadas a los juicios orales y la puesta en marcha de la secretaría de la comisión como una unidad autónoma que brinde todo el soporte necesario para el cabal y efectivo desarrollo de las labores encomendadas a la Comisión.

También se desprende del Informe de Gestión presentado por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la elaboración del **Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos**, cuya realización le fue encomendada mediante solicitud contenida en la parte dispositiva de la decisión adoptada por esta Sala bajo el N° 1793, de fecha 19 de julio de 2005.

Examinado como ha sido el Anteproyecto antes señalado, esta Sala observa lo siguiente:

Que el contenido del referido Anteproyecto guarda relación directa con las disposiciones fundamentales de la Carta Magna al establecer los juicios orales, públicos y breves, que han de conformar la denominada *Jurisdicción Disciplinaria*.

Que el referido Anteproyecto permite el ejercicio equilibrado de la actividad disciplinaria, tanto para el Sistema judicial, por órgano de los futuros tribunales disciplinarios, como para los destinatarios naturales de esta normativa, esto es los jueces y juezas de la República.

Sin embargo, este Anteproyecto de Código ha superado la concepción que tuvieron los anteriores instrumentos llevados a la Asamblea Nacional. En efecto este Anteproyecto materializa la llamada **visión sistémica** que se le da en la Constitución de 1999 a la **administración de justicia**, ya que adopta el concepto del llamado **Sistema Judicial**. De esta manera el anteproyecto elaborado por la comisión adopta el paradigma del Sistema y luego, a través de la descripción que brinda en la Exposición de Motivos y el consiguiente desarrollo del articulado se pueden observar transformaciones interesantes que pueden llegar a determinar significativamente al aparato judicial en cuanto al desempeño de los intervinientes en el acto judicial.

En primer término el Anteproyecto consagra la figura del llamado **fuero de atracción por omisión** y ello representa una propuesta realmente significativa ante la reiterada inaplicación de los procedimientos disciplinarios que se establecen en diferentes fueros especiales disciplinarios que regulan el desempeño ético de los profesionales que eventualmente puedan intervenir en procesos judiciales.

En este orden de ideas, señala la Exposición de Motivos del **Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos**, lo siguiente:

“La Carta Magna en el artículo 253, Sección Primera, Disposiciones Generales, del Capítulo III, Del Poder Judicial y del Sistema de Justicia del Título V, De la organización del Poder Público Nacional, determina la concepción sistémica del orden judicial en los siguientes términos:

‘La potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y ciudadanas y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley.

Corresponde a los órganos del Poder Judicial conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes, y ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

El sistema de justicia está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la Ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley los abogados autorizados y abogadas autorizadas para el ejercicio. (Énfasis añadido).

Mientras que el artículo 267 Sección Tercera Del gobierno y de la administración del Poder Judicial; Capítulo III Del Poder Judicial y del Sistema de Justicia; Título V De la organización del Poder Público Nacional, ordena la existencia de la denominada Jurisdicción Disciplinaria, de la siguiente manera:

“Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.

La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley. (Énfasis añadido).

El régimen disciplinario de los magistrados o magistrados y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional. El Procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley. (Énfasis añadido).

Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales”.

A partir de la visión constitucional antes señalada el Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos determinó el objeto y ámbito de su aplicación.

Dentro de la concepción antes aludida los órganos de la jurisdicción con competencia en la materia disciplinaria tienen a los jueces y juezas de la República como destinatarios naturales de la normativa desarrollada, con aplicación preferente para éstos, pero ante la omisión de los demás fueros especiales disciplinarios se abre la posibilidad de que los órganos previstos en este Código puedan ejercer su potestad disciplinaria sobre el resto de los intervinientes en el proceso judicial y en tal sentido es responsabilidad de éste **fuero de atracción por omisión**, velar por el mantenimiento y preservación de la confianza pública en el Sistema Judicial.

En el contexto antes indicado, es responsabilidad de los órganos integrantes del Poder Judicial y deber de todos aquellos intervinientes que concurren a los órganos jurisdiccionales realizar y practicar las actuaciones que contribuyan con el mantenimiento de la disciplina judicial y el debido desempeño ético y profesional. Ahora bien, ante la inobservancia de los principios éticos y el incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la función judicial, los órganos de la jurisdicción disciplinaria judicial tienen la misión de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar y la aplicación de sanciones a los jueces y juezas.

Dada la trascendencia de la justicia para la sociedad y el valor que ella tiene para la convivencia social, es necesario preservar la confianza pública en los operadores naturales del aparato judicial, es decir los jueces, pero también es determinante que el resto de los intervinientes en el proceso judicial puedan ser

sujetos de revisión disciplinaria cuando su conducta haya comprometido la buena marcha y el decoro de la institucionalidad judicial”. **(Véase: Exposición de Motivos del el Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos. Elaborado por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y presentado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el día 30 de enero de 2006).**

En este orden de ideas la doctrina extranjera ha señalado en relación con los fueros especiales de juzgamiento, en este caso para los parlamentarios, lo siguiente:

“La Constitución prohíbe jueces excepcionales o no ordinarios, pero permite al legislador una determinación de las competencias de acuerdo a los intereses de la justicia, y teniendo en cuenta experiencias propias y ajenas... Existen supuestos que, en relación con su naturaleza, con la materia sobre las que versan, por la amplitud del ámbito territorial en que se producen, y por su trascendencia para el conjunto de la sociedad, pueden hacer llevar razonablemente al legislador a que la instrucción y enjuiciamiento de los mismos pueda llevarse a cabo por un órgano judicial centralizado...

En efecto, tanto los Juzgados centrales de Instrucción como la Audiencia Nacional son orgánica y Funcionalmente, por su composición y modo de designación, órganos judiciales ‘ordinarios’ y así ha sido reconocido por la Comisión Europea de Derechos Humanos en su Informe (de 16 de Octubre de 1986) sobre el caso Bárbera y otros...”. **(Véase: El Juez Natural de los Parlamentarios. Fenández-Viagas Bartolomé. Editorial CIVITAS Madrid-España. Año 2000; página 68).**

Como se desprende de la lectura de los textos antes citados puede evidenciarse el interesante planteamiento que hace el Anteproyecto de Código elaborado por la Comisión atendiendo a lo dispuesto en el artículo 267 del Texto Fundamental, en lo que respecta a su potestad de juzgamiento y el alcance que tendrían los órganos disciplinarios judiciales en caso de consagrarse dentro del ordenamiento jurídico venezolano la figura del **fuero de atracción por omisión**.

Por último, esta Sala reafirma su facultad de juzgamiento para la determinación de la solicitud de autos, indicando los

aspectos normativo-constitucionales más relevantes para el presente caso.

En efecto, el artículo 335 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece:

“El Tribunal Supremo de Justicia garantiza la supremacía de las normas y la Constitución.

El Tribunal Supremo de justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República”. **(Destacado de la Sala).**

Por su parte el artículo el artículo 336 numeral 7, de la Constitución establece que esta Sala tiene, entre sus competencias, la de:

“declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesarios, los lineamientos de su corrección” (Destacado de la Sala).

En vista de todo lo expuesto, la Sala considerando cumplidos los objetivos de la declaratoria de esta omisión constitucional, decide:

DECISIÓN

En atención a las consideraciones precedentemente expuestas la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la ley, pasa a dictar los siguientes pronunciamientos:

1.- Confirma la competencia para decidir la presente solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, con motivo del procedimiento legislativo iniciado para sancionar el

denominado Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por dicha instancia legislativa en el año 2003.

2.- Declara la inconstitucionalidad por omisión legislativa de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, con motivo del procedimiento legislativo iniciado para sancionar el denominado Proyecto de Código de Ética y Disciplina del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, elaborado por dicha instancia legislativa en el año 2003, que no fuera finalmente promulgado.

3. Fija un período de un año para que la Asamblea Nacional realice las consultas necesarias con todos los sectores del país, dada la trascendencia de la materia ético-judicial y así se de efectivo cumplimiento al espíritu del artículo 211 constitucional. Durante ese año la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial dará la mayor difusión posible a los temas relacionados con la **Disciplina Judicial**, a los fines de informar a la comunidad y a las instituciones del Estado, así como a todos los sectores públicos o privados sobre el desempeño de la comisión y los alcances que supone la denominada **Jurisdicción Disciplinaria**.

4.- Exhorta a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial prestar toda su asesoría y cooperación a la Asamblea Nacional con el fin de desarrollar en armonía el trabajo legislativo que permita la sanción y puesta en vigencia del futuro código disciplinario judicial, dentro del espíritu que prevé el artículo 136 constitucional de colaboración entre los órganos del Poder Público.

5. Exhorta a la Asamblea Nacional considerar debidamente el **Anteproyecto de Código de Ética del Juez y Jueza Venezolanos**, elaborado por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

6.- Ratifica como miembros principales de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial a los ciudadanos Rosa Da`Silva Guerra, Belkys Useche de Fernández y Octavio Sisco Ricciardi, siendo este último quien la presidirá.

7.- Designa como miembros suplentes de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, a los ciudadanos Indira Pérez, Zhaydee Portocarrero y Flor Montell,

titulares de las cédulas de identidad números 9.477.481, 10.789.807 y 11.310.614, respectivamente.

8. Ordena a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial continuar la labor desarrollada por este órgano de carácter supraconstitucional, a los fines de asegurar la aplicación de la potestad disciplinaria judicial, hasta tanto sea aprobado y entre en vigencia el futuro código de ética judicial.

9. Deja sin efecto la medida cautelar dictada por esta Sala mediante decisión N° 2713 del 12 de agosto de 2005.

10. Ordena publicar en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela la presente decisión.

11. Remitir Copia de la presente decisión a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

12. Remitir Copia de la presente decisión a la Asamblea Nacional.

13. Notificar la presente decisión a la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia.

Dada, firmada y sellada, en el Salón de Audiencias del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, en Caracas a los 18 días del mes de mayo de dos mil seis. Años: 196° de la Independencia y 147° de la Federación...”.

CAPITULO II

NATURALEZA JURÍDICA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA EN EL PODER JUDICIAL

1. Definición de Potestad Disciplinaria

El diccionario Larousse, define la palabra “disciplina” como el “...Conjunto de reglas para mantener el orden y la subordinación entre los miembros de un cuerpo...”, y define “disciplinario” como aquello “...Relativo a la disciplina. “. Dícese del régimen que establece subordinación...”⁵².

Allan Brewer Carías⁵³ al referirse a ella dice que “... Un tercer efecto de la jerarquía, es la potestad que tiene el superior de nombrar y remover los funcionarios inferiores, así como la de ejercer la potestad disciplinaria. El superior jerárquico es, pues, dentro de una organización determinada, quien nombra, remueve e impone sanciones a los funcionarios...”, sanciones que provendrán del incumplimiento de una instrucción, el cual acarrea “... responsabilidad administrativa o disciplinaria y puede acarrear hasta la destitución...”⁵⁴, ya que tal instrucción habrá nacido como producto de la

⁵² *El Pequeño Larousse Ilustrado 1998* (4º ed.) (4º reimp.) (1997). Barcelona: Larousse, S.A. p. 351

⁵³ Brewer, A. (1978). *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial jurídica Venezolana. (Colección Monografías Administrativas, No. 1). P.94

⁵⁴ *Ibid.*, p.93

potestad normativa que ese superior jerárquico ejerce en razón, a su vez, de la competencia que le atribuyeron originalmente las leyes.

Para García de Enterría y Fernández –cita de Iván Velásquez Gómez⁵⁵- la potestad disciplinaria es “...una potestad doméstica, en el sentido de volcada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto. Sería, en los términos de MURGEON, la expresión de la necesidad de `preservar el orden jurídico institucional (organizativo) para permitirle la realización de su obra ´, imponiendo a cuantos están en ella integrados o sometidos `el respeto de una disciplina que la institución administrativa debe de garantizar por el uso de un poder de represión que le es inherente, como a toda institución”.

Para Gustavo Humberto Rodríguez –citado por Mora y Caicedo⁵⁶- “...es la capacidad que tiene la Administración –o cualquier otra rama del Poder Público que actúe en función administrativa- de exigir obediencia y disciplina en el ejercicio de la función administradora, investigando las faltas administrativas e imponiendo las sanciones igualmente administrativas a los funcionarios infractores...”.

También Mora y Caicedo⁵⁷ citan a Miguel González Rodríguez, para quien “... la potestad disciplinaria es el poder o potestad que tiene la

⁵⁵ Velásquez Gómez, I. (1999). *Manual de Derecho Disciplinario* (2ª ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. P. 20

⁵⁶ Mora Caicedo, E., y Rivera Martínez, A. (2000). *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Leyer Ltda. P. 103

⁵⁷ *Ibid.*, p. 103

Administración para exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas, en orden de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo...”.

Mercedes Lafuente Benaches⁵⁸ expresa al respecto que “...Para nosotros, la potestad disciplinaria es un poder de la Administración Pública inherente a su organización que tiene por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos constitutivas de una infracción a la relación de servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que la administración (sic) Pública, como organización, tiene encomendados...”.

Para quien suscribe, podemos definir la potestad disciplinaria como la facultad de todo órgano del Poder Público de mantener, preservar y asegurar en forma eficaz y expedita el cabal cumplimiento de su función de satisfacer los intereses públicos inherentes a la competencia que el ordenamiento jurídico y el Derecho le atribuyan, mediante la supervisión, inspección y vigilancia de las actuaciones de sus integrantes en ejercicio de sus respectivas funciones públicas, de modo tal que las jerarquías superiores de su organización interna ejerzan dicho poder sobre los funcionarios subordinados, corrigiéndoles o sancionándoles de acuerdo a la ley y mediante el debido proceso, cuando éstos actúen apartados de las normas de conducta establecidas previamente para la prestación del servicio público -las cuales se comprometieron a seguir al ingresar a la organización- en forma tal que sus infracciones o faltas no permitan que el ente público cumpla debidamente con la misión que tenga encomendada.

⁵⁸ Lafuente Benaches, M. (1996). *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado*. Valencia: Tirant Lo Blanch. P. 13

Esta noción de potestad disciplinaria se explica así:

“...facultad de todo órgano del Poder Público...”. A la luz de los conocimientos actuales, la función administrativa no está restringida a lo que entendemos por Administración Pública, que para algunos incluso se limitaría a aquella actividad del Estado ajena a la actuación de los poderes Legislativo y Judicial. Hoy en día, está fuera de toda discusión el hecho de que la organización de estos dos poderes públicos responde a una estructura, principios, procedimientos y regulaciones de corte administrativo, y que por tanto las relaciones entre sus respectivos integrantes –quienes son funcionarios públicos- se desenvuelven de acuerdo al Derecho Administrativo. Entonces, definir la potestad disciplinaria como un poder de la Administración Pública, desconoce la realidad actual, en la que los Poderes Legislativo y Judicial están organizados internamente como oficinas administrativas, contando con direcciones, divisiones, departamentos, consultorías, etc., que cumplen funciones de carácter doméstico o interno con la finalidad general de procurar que el poder público cumpla con el servicio y la misión que constitucionalmente tenga asignada para con la ciudadanía. Así, el Poder Judicial imparte justicia y controla la legalidad cuando actúa hacia la ciudadanía, es decir, “hacia afuera” o “hacia la calle”, ejerciendo la potestad jurisdiccional que la constitución del estado le asignó, mientras que internamente, los funcionarios que lo integran se relacionan entre sí de acuerdo a normas administrativas. Por ello, existen oficinas administrativas que se encargan del presupuesto del Poder Judicial, de las nóminas de empleados, de los servicios generales, de la infraestructura para su funcionamiento, etc., y atendiendo a la materia que tratamos, de la disciplina dentro de la organización.

“...facultad de todo órgano del Poder Público de mantener, preservar y asegurar en forma eficaz y expedita el cabal cumplimiento de su función de satisfacer los intereses públicos inherentes a la competencia que el ordenamiento jurídico y el Derecho le atribuyan,...”. Creemos con firmeza que el ejercicio del poder o potestad disciplinaria no tiene como fin último el castigo de los funcionarios, sino el mantenimiento de una buena calidad del servicio público que el ente presta. El castigo por si sólo no justifica su existencia. El castigo o sanción está justificado por el objetivo que persigue, que no es para la administración interna de cada poder público una satisfacción malsana de perjudicar al funcionario sancionado, sino la recuperación de la calidad del servicio que presta. De allí que la sanción contra los funcionarios que no genere efecto positivo alguno en la calidad de la prestación del servicio público no sólo es inútil, sino perjudicial para la administración, pues envía un mensaje de anarquía y falta de rumbo hacia la ciudadanía, a la que le importa más ver satisfecho el interés público que el detalle de quién presta el servicio, y si la persona debe o no estar allí. Por otra parte, esta potestad disciplinaria está sujeta a la preservación única de la calidad del servicio prestado por el ente, de donde se colige que es relativa única y exclusivamente a la competencia que ostenta y ejerce. Así, en tanto y en cuanto la potestad disciplinaria se aleje de la competencia atribuida por la ley al ente que la ejerce, se irá tornando ilegítima.

La eficacia y forma expedita que propone la definición presuponen la necesidad que tiene la colectividad de disfrutar de buenos servicios públicos en forma permanente, por lo que la corrección de las faltas y errores por parte de los funcionarios a cargo de su prestación no puede dilatarse, pues ello perjudicaría a la ciudadanía por el mismo tiempo durante el que se retardase la solución. Esto explica por qué las correcciones, o sanciones disciplinarias, deben imponerse y ejecutarse a la brevedad, sin trámites complicados, y a la vez, surge la necesidad de que tanto la tipificación de las faltas disciplinarias,

como de los procedimientos para imponer las sanciones que ellas acarrearán, deban estar muy clara y precisamente delimitados en las leyes. Diríamos que el ejercicio de la potestad disciplinaria requiere de rapidez y eficacia, pero al mismo tiempo de muchísima certeza jurídica y delicadeza, para evitar injusticias.

“...mediante la supervisión, inspección y vigilancia de las actuaciones de sus integrantes en ejercicio de sus respectivas funciones públicas,...”. Las conductas de los funcionarios integrantes del ente público a ser evaluadas, serán exclusivamente aquellas relacionadas directamente con el ejercicio de sus funciones. No quedan sujetas a supervisión disciplinaria cualesquiera otras conductas distintas que como individuos desarrollen en otros ámbitos diferentes a la función pública, salvo aquellas expresamente vinculadas con esta por disposición previa de la ley, como por ejemplo lo sería que el funcionario asuma deudas que excedan su capacidad de pago y ello de lugar a que sea condenado por la justicia al pago de las mismas. La regla entonces será, que las conductas examinables disciplinariamente serán las desplegadas durante el ejercicio de la función pública, mientras que la excepción la constituirán aquellas conductas privadas que por la relación con la imagen y respetabilidad del funcionario y del ente que este representa, hayan sido consideradas sancionables por ley previa.

“...de modo tal que las jerarquías superiores de su organización interna ejerzan dicho poder sobre los funcionarios subordinados,...”. Dado que la potestad disciplinaria tiene como objetivo fundamental la preservación de una buena calidad del servicio público que se presta, es un poder impuesto por la administración sobre los funcionarios que la integran que están encargados de materializar la prestación del servicio, y por ello, la jerarquía funcional que deviene de la atribución constitucional de competencia al ente público, supone la existencia de funcionarios que lo liderarán y de funcionarios que ejecutarán

las directrices impuestas por esos líderes, claro está, de acuerdo a la ley. Por esta razón, los funcionarios de jerarquías superiores normalmente imponen la disciplina sobre sus subordinados, para que éstos ciñan su actuación a los parámetros de conducta que requiere el servicio.

Esta particular forma de imposición de la disciplina, aparta a los terceros o particulares del ejercicio de la acción disciplinaria, sobre la que hablaremos después. El ciudadano que se queja de la mala actuación de un funcionario público, si bien puede ser considerado víctima de dicha actuación, y eventualmente legitimado para exigirle responsabilidad al funcionario (v.g. Por vía de reclamación civil o querrela penal), no resulta legitimado activo a los efectos de alcanzar el objetivo del ejercicio de la potestad disciplinaria, que repetimos no es otro que asegurar la buena calidad del servicio público prestado por el ente del que se trate. El legitimado activo en este caso no puede ser otro que la administración que ejerce la potestad disciplinaria con ese fin, pues es de su interés directo el asegurar la calidad del servicio. Es por ello que disentimos de la idea que propugna la admisión de acusaciones privadas dentro de los procedimientos disciplinarios, pues el particular no tendría nada que “ganar” de resultar sancionado el funcionario encausado.

“...corrigiéndoles o sancionándoles de acuerdo a la ley y mediante el debido proceso,...”. La corrección o sanción, que tiene -como hemos dicho repetidas veces- la misión de asegurar una buena calidad del servicio público, requiere a la luz de los principios de derecho aceptados hoy en día, que sean respetados por la administración que ejerce la potestad disciplinaria tanto el principio de legalidad como el principio del debido proceso. Lejos quedaron las sanciones aplicadas arbitrariamente por los superiores y la ausencia de procedimientos para imponerlas. La necesaria rapidez y eficacia de la imposición de sanciones disciplinarias puede desviar fácilmente el ejercicio de la potestad disciplinaria hacia el abuso de poder y la franca arbitrariedad si no

existen normas disciplinarias claramente tipificadas, redactadas sin lagunas ni ambigüedades, y si no existen procedimientos que en la práctica permitan, a pesar de su rápida tramitación, una sustanciación sana y suficiente del caso. Así mismo, la homogeneidad en los criterios y decisiones es regla necesaria para que impere el respeto por parte de los funcionarios hacia sus superiores y hacia la institución, ya que la disciplina impone, básicamente, la moral.

“... cuando éstos actúen apartados de las normas de conducta establecidas previamente para la prestación del servicio público -las cuales se comprometieron a seguir al ingresar a la organización- en forma tal que sus infracciones o faltas no permitan que el ente público cumpla debidamente con la misión que tenga encomendada...”. La definición propuesta también contempla el respeto al principio de legalidad en cuanto a cuáles conductas pueden serle exigidas a los funcionarios, de forma que con ellas pueda establecerse el baremo que le señale a la administración si está en presencia de una falta disciplinaria. Las reglas de conducta del servicio han de estar previstas por el ordenamiento jurídico para que su cumplimiento le pueda ser exigido al funcionario, quien al ingresar al servicio se compromete de manera expresa a seguirlas y respetarlas, usualmente mediante la prestación de juramento solemne. ¿Por qué?, porque con frecuencia la prestación de un servicio público supone para el funcionario sacrificios a nivel personal cuya aceptación debe constar de manera expresa, ya que no le serían exigibles a un ciudadano común. Ejemplo de ello es el juramento de no desertar en batalla que hacen los militares, que les obliga a avanzar aún bajo riesgo inminente sobre sus vidas, cuando en circunstancias normales, cualquier persona se aleja del peligro como reacción instintiva y natural de supervivencia.

Igualmente, el ejercicio de la potestad disciplinaria, y la consecuente imposición de sanciones para los funcionarios que cometan faltas, no tiene sentido alguno si esas faltas no influyesen perjudicialmente en la prestación del

servicio. La actuación del funcionario sólo podrá tenerse como falta cuando efectivamente perjudique la prestación del servicio, pues si este permanece inalterado obviamente que la conducta del sujeto disciplinado no ha incidido en él, y objetivamente no puede tenérsela como tal. Reiteramos aquí el criterio de que la sanción no va dirigida contra la persona, sino a favor de la preservación de la calidad del servicio.

2. Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria

Coincidimos con Mercedes Lafuente Benaches⁵⁹ cuando afirma acerca de la potestad disciplinaria que “...Al definirla como un poder de sancionar dirigido a castigar infracciones a la relación de servicio que une a los funcionarios públicos con la Administración Pública, la consideramos una potestad de sanción “interna”, de “índole doméstica”, que el legislador otorga a la Administración Pública con el fin de proteger el adecuado funcionamiento de la organización administrativa (conjunto de medios humanos y reales que sirven a los intereses públicos) frente a determinadas conductas de los sujetos –los funcionarios- que la integran...”.

Si queremos precisar la naturaleza jurídica de la potestad disciplinaria, debemos recorrer el camino que nos lleva a ella, desde el principio, pues ella deriva de la atribución de poderes recaída sobre algunos órganos que la constitución del estado prevé.

Todo colectivo humano posee, *per se*, potencial para organizarse. Esta es una cualidad del ser humano que vive en sociedad. No importa cuál sea la forma de organización, la sociedad siempre se organiza. A lo largo de la

⁵⁹ Ibid., p.14

historia hemos visto cómo las sociedades se han organizado de diversas formas, unas más o menos avanzadas que otras. Esta capacidad para organizarse que posee toda sociedad, es lo que en Derecho Administrativo se llama “potestad organizativa”. El estado puede, y de hecho lo hace, organizarse a sí mismo.

Empeñados en resaltar la idea de que el Derecho nace, existe y por ello ha de ser estudiado e interpretado con base en la Historia, preferimos aclarar que el “estado” no es una institución jurídica objeto de estudio de un “laboratorio del Derecho”, sino una realidad práctica e histórica que consiste básicamente en el conjunto de relaciones existentes entre los individuos de un grupo numeroso en determinado momento y espacio que les da el carácter de “sociedad” por el hecho de compartir una historia, intereses, costumbres, etc., que les son comunes. Nos gusta más transmitir la idea de que las personas se van agrupando y organizando con el tiempo, progresando y desarrollando la idea de nación que los mantiene cohesionados. La idea de “algo” llamado “estado” que surge de la noche a la mañana y se organiza como si de aplicar una receta o seguir instrucciones de armado se tratase, está totalmente alejada de la realidad. Sencillamente, las sociedades surgen de la agrupación de personas y se van organizando de acuerdo a las relaciones de poder – políticas, económicas, culturales, etc.- que se manifiestan dentro de ellas, unas veces con más suerte que otras en lo que se refiere a su permanencia en el tiempo.

Pues bien, este proceso –más que potestad- de organizarse que tiene toda sociedad, es el que determina quién o quienes pueden ejercer el liderazgo y la autoridad dentro de ella, así como la forma de hacerlo. En algunos casos el poder recae sobre un individuo y se organiza en forma piramidal, y en otros sobre varios, en forma de compartimientos estancos entre sí. El éxito de una u

otra forma sólo puede ser apreciado con el transcurso del tiempo, y en verdad que la historia es el mejor juez en todo caso.

Ahora bien, el paso inicial de toda sociedad a medida que se va organizando en forma más compleja consiste en que sus miembros establezcan cuál será su estructura organizativa, los principios políticos, morales, religiosos, económicos, sociales y de cualquier índole que seguirán, que determinen cuál es el territorio que ocupan, y la forma de gobierno que adoptarán. Este proceso se desarrolla a lo largo del tiempo, y sólo al final es que sale a la luz –no siempre- un signo o evidencia de su perfeccionamiento: La Constitución del Estado.

La Constitución es, pues, un reflejo, un producto del devenir histórico de cada pueblo. El Estado no nace con la Constitución: La Constitución da fe del nacimiento muy anterior del estado. La sociedad no asume principios a partir de la Constitución, sino que la Constitución es el compendio de los principios mucho antes asumidos por la sociedad, haya ocurrido voluntaria o involuntariamente.

Manteniéndonos dentro de la idea de que la Constitución es más una “guía” acerca de lo que la sociedad es, que un dispositivo creador de lo que esta será, observamos en ella que la sociedad le encomienda a ciertas figuras e instituciones la preservación de sus principios y la dirección de su destino. Estas no son otras que las instituciones del Poder Público.

Así mismo, la Constitución refleja la forma en que están organizadas las instituciones del Poder Público y también, las atribuciones que cada una de dichas instituciones ha de ejercer para la consecución de los fines u objetivos de esa sociedad.

La medida de las atribuciones que los individuos que integran las instituciones del Poder Público pueden ejercer, son lo que conocemos como “competencia”.

Para Allan Brewer Carías⁶⁰, “... La competencia es la aptitud legal de los órganos de la Administración, o en otras palabras es el conjunto de facultades, de poderes, y de atribuciones que le han sido legalmente asignadas para actuar en sus relaciones con los otros órganos del Estado y con los particulares...”. Adicionalmente señala este autor, y estamos de acuerdo en ello, que “... Sin embargo, la competencia no solamente concede la facultad de actuar, sino que también constituye una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano. Por tanto, no sólo es atributiva de facultades sino también limitativa; tiene esa doble característica y por eso, la competencia, como concepto de Derecho Público, se distingue de la capacidad de Derecho Privado...”⁶¹.

La competencia es entonces la fuente y norte del ejercicio de la potestad disciplinaria. ¿Por qué?. Porque la competencia determina cuál es el interés público que debe satisfacer la administración mediante el ejercicio de las atribuciones que ella prevé, y la preservación de ese objetivo, el aseguramiento de que el interés público sea debidamente satisfecho, es lo que constituye el ejercicio de la potestad disciplinaria, que para ello está concebida.

A nuestro criterio es aceptable entonces la idea expresada por varios autores acerca del carácter doméstico, o interno, de la potestad disciplinaria. Ella nace dentro de la administración como herramienta que permite cubrir la

⁶⁰ Brewer, A. (1978). *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial jurídica Venezolana. (Colección Monografías Administrativas, No. 1). p. 62

⁶¹ Ibid., p. 62

necesidad de preservar y mantener la calidad del servicio público que se presta en razón de la competencia que la ley le atribuyó, y su destino es el procesamiento de la conducta de los funcionarios que la integran.

La potestad disciplinaria, tanto por su origen (La competencia) como por su destino (Los funcionarios), su aplicación (La jerarquía) y su objetivo (Asegurar la satisfacción del interés público), nace, se desenvuelve y se extingue en el seno de la administración, y por ende, es una institución de Derecho Administrativo.

3. Naturaleza Jurídica de la Potestad Disciplinaria en el Poder Judicial

En el caso del Poder Judicial, la situación no es diferente. Tal y como lo venimos sosteniendo, y de allí que hayamos propuesto una definición de la potestad disciplinaria -que esperamos sea un poco más completa-, el término “administración” no puede ser entendido siempre en sentido restringido como alusivo solamente a la Administración Pública, y aún más específicamente al Poder Ejecutivo del estado.

Esta aclaratoria no tiene nada de novedoso, pues ya reconocidos autores han escrito sobre el tema, como por ejemplo Allan Brewer Carías⁶², quien ha expresado:

“... Estudiar la Organización Administrativa Venezolana, es decir, el conjunto de órganos que configuran la Administración del Estado Venezolano, exige ante todo, tratar de enmarcar a la Administración Pública, como complejo orgánico, dentro de la

⁶² Ibid., p. 9

estructura general del Estado, teniendo en cuenta sus peculiaridades federales... En este sentido, hay que tener presente que la Administración es un instrumento de la acción pública del Estado, y como instrumento, está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos... Pero no toda “Administración” del Estado es “Administración Pública”, en el sentido de que no sólo el Poder Ejecutivo monopoliza, orgánicamente, a la Administración del Estado. Los diversos “Poderes” del Estado tienen su propia Administración, lo que nos conduce a analizar, ante todo, el sentido de la separación de poderes en Venezuela...”.

A pesar de diferir de la postura del profesor Brewer Carías, el profesor José Peña Solís⁶³ llega por otra vía a una conclusión práctica similar, al estudiar la función administrativa dentro de las funciones del Estado, al decir:

“... GIANNINI antes que hablar de función administrativa en el sentido descriptivo precedentemente expuesto, prefiere denominarla “*actividad administrativa funcionarizada*”, y expresa que ello ocurre en el caso de que una norma establezca que dicha actividad se realiza en procura del interés general, o de un interés ajeno al sujeto que la realiza, y hace notar que en principio, todas las actividades que desarrolla el conjunto de aparatos administrativos que conforman la Administración, son funciones, correspondiéndole al derecho positivo establecer el contenido de esas diversas funciones. Por tanto, conforme a la tesis del aludido autor –insistimos no es posible predicar la existencia de una función administrativa abstracta y objetiva, sino más bien diversas actividades funcionalizadas ejecutadas por los múltiples complejos orgánicos que integran a la Administración Pública. De modo, pues, que dentro del contexto del marco conceptual anterior debe entenderse el punto del programa denominado “*La función administrativa dentro de las funciones del Estado*”, de tal suerte que a los efectos del desarrollo de dicho punto resulta irrelevante hablar de “*función administrativa*” o de “*actividad administrativa funcionalizada*”, porque ambas expresiones aluden a la misma

⁶³ Peña, J. (2000). *Manual de Derecho Administrativo* (Vol. 1) . Caracas: Tribunal Supremo de Justicia. (Colección de Estudios Jurídicos). pp. 62-64

connotación conceptual, pero nosotros preferimos utilizar la primera, porque es la que se puede derivar del artículo 141 de la Constitución de 1999, que atribuye a la Administración Pública el ejercicio de la función pública. Ahora bien, concebida de esa manera la función administrativa debe admitirse, en estricta puridad lógica, que todos los órganos estatales, es decir todos los que integran los Poderes Públicos, desagregados vertical y horizontalmente pueden realizar funciones de esta naturaleza, por lo que entonces no resultarían de la esfera de competencia exclusiva de las Administraciones Públicas (órganos de la Administración Pública Central o entes de la Descentralizada de los distintos entes territoriales)... NO obstante, debemos reconocer que en realidad esta tesis no hace más que trasuntar en el fondo, a la famosa teoría formal-sustancial ya planteada en el último tercio del siglo XIX por la doctrina del derecho público alemana, y de alguna manera, como vimos, recogida en la definición propuesta por Brewer, la cual, reiteramos, consideraba un axioma la relación entre un poder y la correspondiente función principal, en el entendido de que únicamente eran admisibles tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero que en todo caso explicaba la división de funciones acudiendo a la fórmula “*formal – sustancial*”, que le permitía aseverar que un Poder, por ejemplo el Legislativo, sólo ejercía una función principal (sancionar las leyes), pero secundariamente podía ejercer otras (ejercer la función disciplinaria sobre sus miembros y empleados), que eran suyas “*formalmente*”, pero que “*sustancialmente*” pertenecían a otro Poder; de manera que sancionar las leyes era una función formal y sustancialmente legislativa; en cambio, ejercer la función disciplinaria sobre sus miembros era formalmente legislativa y sustancialmente administrativa... En suma, -insistimos- que cuando se intenta examinar el tema la “*función administrativa*” en el ámbito de las funciones del Estado, tal como aparece en el Programa, y tal como lo desarrollamos sintéticamente aquí, aunque se acuda al criterio de la colaboración funcional a que alude el artículo 136 de la Constitución, sin dudas habrá que tomar muy en cuenta todos los argumentos expuestos anteriormente acerca de la imposibilidad doctrinaria de esbozar una definición objetiva de la función administrativa, pero sobre todo las características que presenta el marco doctrinario en el cual se inscribe la situación: casi inexistencia de posturas conceptuales el respecto, falta de desarrollo de las pocas que se han esbozado, referencias esencialmente empíricas, como las que aparecen en el aludido fallo del Máximo Tribunal a la aludida Teoría Gradualista, todo lo cual paradójicamente ha conducido a que se pueda igualmente

hablar de la función legislativa en el ámbito de las otras funciones del Estado, así como de la función judicial en el ámbito de las demás funciones, circunstancia ésta que realmente no genera mayores problemas por existir consenso doctrinario en torno a las definiciones de estas dos últimas funciones... Por consiguiente, en orden al concepto de *“función administrativa”* de carácter descriptivo expuesto precedentemente, del cual se desprende la inexistencia de un monopolio por parte de la Administración Pública en el ejercicio de la función administrativa, resulta concluyente que todos los órganos a quienes se atribuyen las funciones legislativa y judicial, también pueden ejercer y ejercen la aludida función administrativa. Así, por ejemplo ocurre, cuando la Asamblea Nacional, a quien la Constitución confiere la función legislativa, organiza su servicio de seguridad interna o ejecuta las resoluciones concernientes a su organización y funcionamiento, o concede la autorización para la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la Nación (art. 187, num. 21, 23 y 12 de la Const.) (sic), e igualmente sucede cuando un Juez impone una sanción disciplinaria a uno de los empleados que prestan sus servicios en el Tribunal que dirige (conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)... En suma, conforme a la tesis bajo examen la *“función administrativa”*, pese a ser propia fundamentalmente de los órganos administrativos, puede ser ejercida por los órganos a quienes la Constitución atribuye el ejercicio de las funciones legislativa y judicial...”.

Mediante la cita de los anteriores autores, hemos querido demostrar que, se acoja o no la idea de que es posible formular una definición objetiva de lo que es la función pública –tema que por su riqueza y extensión sería propio de una tesis distinta a esta- es indudable que si existe consenso en torno a la idea de que la función administrativa si puede ser, y es, ejercida dentro de los Poderes Legislativo y Judicial, por lo que a los efectos del presente trabajo, consideramos agotado el punto en torno a que efectivamente, dentro del Poder Judicial, y a los solos efectos de su gestión interna, es ejercida la función administrativa.

La importancia de la anterior determinación radica en el hecho de que no toda la actuación del Poder Judicial está dirigida al ejercicio de la función

jurisdiccional, y que es posible distinguir claramente entonces, cuáles de las funciones ejercidas en su seno son de carácter jurisdiccional y cuáles son de carácter administrativo.

Pensamos que tal distinción es posible atendiendo básicamente a la finalidad del acto que se examine. Cuando la actuación del Poder Judicial está dirigida a satisfacer el interés público de que sean dirimidas las controversias entre los ciudadanos mediante la tramitación de los procesos judiciales, en los cuales el Estado a través de ese Poder actúa como tercero imparcial y desinteresado, estamos en presencia de actos jurisdiccionales, pues se está administrando justicia y dichos actos jurisdiccionales nacen del Poder Judicial, pero surten efectos sobre los particulares y se extinguen fuera del ámbito de ese Poder tras ser ejecutados definitivamente. En cambio, cuando los actos del Poder Judicial no están destinados hacia la ciudadanía –hacia “la calle”- sino hacia sus propios funcionarios, por estar dirigidos hacia el mantenimiento, preservación y aseguramiento de la prestación del servicio público de administración de justicia, estamos frente a actos administrativos, que nacen, surten efectos y se extinguen dentro de la propia organización administrativa del Poder Judicial.

Las sentencias, productos genuinos del ejercicio de la función jurisdiccional, dirimen controversias entre partes ajenas al Poder Judicial. Nunca el Juez será parte del juicio, mientras que en los actos administrativos del Poder Judicial éste siempre tiene la condición de parte.

Las sentencias solucionan problemas externos ajenos al Poder Judicial, a diferencia de las resoluciones administrativas del Poder Judicial, que solucionan problemas inherentes al funcionamiento del mismo.

En términos muy simples podemos decir que en el caso del Poder Judicial, sus actos jurisdiccionales son su razón de existir, su objetivo, el “para qué” funciona; mientras que sus actos administrativos son las herramientas para mantenerse funcionando y cumplir su misión, el “para que funcione”.

De acuerdo a lo explicado, si no hay discusión sobre el hecho cierto de que el Poder Judicial despliega funciones administrativas en su seno, dirigidas a mantener el buen funcionamiento del servicio que presta, resulta obvio que la potestad disciplinaria que la organización judicial ejerce sobre sus miembros es de naturaleza eminentemente administrativa, porque:

- La disciplina persigue que los jueces actúen de acuerdo a normas de conducta éticas que representan el ideal que tiene la organización de lo que es un buen funcionario.

- La exigencia de ese tipo de conductas a los jueces, responde a su vez a la meta del Poder Judicial de cumplir a cabalidad con su objetivo constitucional, que es administrar justicia.

- La disciplina entonces es la herramienta que tiene el Poder Judicial para asegurarse de que el servicio de administración de justicia que presta sea cabal, eficaz y libre de taras, y por ello sanciona a los jueces que se aparten del ideal de buena conducta cometiendo faltas, pues perjudican con su actuación la posibilidad de alcanzar la meta que persigue la organización.

- Si el Poder Judicial es la parte interesada en mantener una buena calidad del servicio y para ello impone la disciplina sobre sus integrantes, entonces los funcionarios judiciales –y particularmente los jueces, quienes son sujetos de estudio de este trabajo- constituyen la otra parte de la ecuación disciplinaria. Por un lado tenemos a la organización del Poder Judicial

imponiendo la disciplina, y por la otra a sus funcionarios asumiendo las cargas que ella les impone.

- Debido a que la propia organización del Poder judicial es parte interesada, la imposición de la disciplina dentro del Poder Judicial no permite plantearse la idea de que los funcionarios judiciales sean procesados disciplinariamente en forma imparcial por la propia organización que pretende disciplinarlos, pues ella no puede fungir como juez y parte a la vez (Imparcialidad que nunca ha sido exigencia dentro de las organizaciones administrativas). En esta materia, la relación se presenta como evidentemente jerárquica, pues la disciplina es una herramienta de la propia administración para velar por su buen funcionamiento.

- La imposición de la disciplina no afecta directamente los intereses de los particulares que reciben el servicio de administración de justicia. El hecho de que un funcionario sea sancionado (amonestado, suspendido o destituido) no favorece ni perjudica directamente los derechos de los particulares para quienes es prestado el servicio de administración de justicia. La relación entre los funcionarios del Poder Judicial y esos particulares, como producto derivado del ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, tiene más bien que ver con la responsabilidad civil y la penal, que al hacerse efectivas acuerdan la indemnización del afectado.

- El ejercicio de la potestad disciplinaria es obligatorio para el Poder Judicial, y por ello no importa si algún tercero denuncia o no la comisión de falta disciplinaria por parte de un funcionario, pues la administración –del Poder Judicial en este caso- deberá procesar al funcionario, razón por la cual tampoco es concebible la idea de que los terceros tengan interés actual, legítimo y directo en el ejercicio de esa potestad.

- Los actos producto del ejercicio de la potestad disciplinaria no son actos emanados de un tercero imparcial, sino de integrantes de superior jerarquía dentro de la organización del Poder Judicial, y por ello son susceptibles de ser objeto de control de legalidad. Así, un acto jurisdiccional posterior puede determinar imparcialmente si el superior jerárquico sancionó indebidamente al funcionario.

Aún si concibiésemos la idea de “jueces de jueces”, los “jueces disciplinarios”, por su condición de funcionarios judiciales, pertenecerían a la organización y también serían sujetos de la potestad disciplinaria, y ello implicaría que un superior jerárquico a ellos pudiese sancionarlos. Aparte de ello, pensar que un juez sea sometido a juicio por otro juez teniendo al propio Poder Judicial como contraparte, revela el contrasentido de que en ese proceso el juzgador, por ser integrante del Poder Judicial también, no podría reputarse como imparcial por compartir intereses con una de las partes!. Es indiscutible entonces, que las relaciones acerca de las que trata el ejercicio de la potestad disciplinaria, son relaciones entre funcionarios de una misma organización, vistas desde el enfoque administrativo y no jurisdiccional.

- La sumisión del funcionario a la potestad disciplinaria de la administración nace cuando aquél jura cumplir bien y fielmente sus funciones, reconociendo la autoridad jerárquica dentro de la organización y comprometiéndose a actuar según los parámetros que el servicio que prestará impone. El funcionario al prestar juramento cede parte de su libertad para actuar –y hasta para expresarse- con la intención de actuar y expresarse como representante de la administración, so pena de ser sancionado si no lo hace a cabalidad, y este compromiso lo asume ante sus superiores (Por ejemplo, el Juez jura ante el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia) y no directamente ante los particulares, en señal de que son estos superiores y no

los particulares quienes tienen el deber –no el derecho- de supervisarle y sancionarle si ello fuere pertinente.

Como en cualquier organización administrativa, la potestad disciplinaria que las jerarquías superiores ejercen dentro del Poder Judicial es de naturaleza administrativa, pues tiene como fin el mantenimiento de la calidad de la prestación del servicio de administración de justicia en forma eficaz y expedita mediante la supervisión y procesamiento disciplinario de los funcionarios que integran la organización.

Nótese que dentro del Poder Judicial, la potestad disciplinaria es ejercida jerárquicamente en dos formas básicas: 1) El personal administrativo de las dependencias de ese tipo, así como los secretarios, alguaciles y amanuenses de los Tribunales, están sujetos a la potestad disciplinaria que ejercen sus superiores, que en este caso serán los distintos jefes de oficinas y directores administrativos de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, y los jueces, respectivamente. 2) Los jueces están sujetos – al menos en la práctica- a la potestad disciplinaria de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y de los jueces de instancia superior a ellos. En este último caso, los jueces de instancia superior tienen el deber de amonestar directamente a los de inferior jerarquía en ciertos casos.

La doctrina no ha concebido hasta la fecha el ejercicio de la potestad disciplinaria desde afuera de la organización administrativa, pues ello sería un contrasentido y confundiría dicha potestad con el ejercicio de la acción penal. Ello no solo trastocaría su naturaleza, sino que le restaría la eficacia, inmediatez y rapidez que requiere su ejercicio para corregir las fallas en la prestación del servicio público del que se trate.

CAPITULO III

CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO CONTRA JUECES

1. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Disciplinario

El procedimiento disciplinario resulta ser, básicamente, la materialización del ejercicio de la potestad disciplinaria en acatamiento a reglas preestablecidas en razón de que el ejercicio de la misma proviene, está delimitado, y no puede exceder, el marco de la ley.

Tal y como también lo ha consagrado la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 137, en todo estado de derecho la constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen. Este principio de legalidad administrativo, abarca el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Entonces, en términos sencillos, el ejercicio de la potestad disciplinaria, que tiene lugar a través de la investigación, procesamiento, y eventual sanción del funcionario o sujeto disciplinado, requiere a su vez de una base legal previamente instituida, según la cual el superior jerárquico actúe para que la administración alcance el fin querido por el Estado.

Así, y al igual que sucede con el ejercicio de toda potestad funcional, la potestad disciplinaria sólo será legítima en tanto y en cuanto esté ceñida al marco de las atribuciones y los procedimientos que la ley haya previsto para su desempeño, alejándose del ejercicio arbitrario. En este estado, distinguimos entonces la competencia del funcionario como algo distinto del ejercicio de la misma, para luego darnos cuenta de que la una y la otra, coexisten de manera simbiótica, como poder y como instrumento, para alcanzar el objetivo que busca con ellos el Estado.

Desde este punto de vista, la potestad disciplinaria que la ley le confiere a algún órgano del Poder Público, no pasa de representar un potencial energético en ausencia del instrumento que le permita materializarse y desplegarse. Este instrumento, recalamos, es el procedimiento disciplinario. Potencial y cinésis, que siendo distintos uno del otro, no pueden activarse separadamente. Esta simbiosis sobre la que apuntábamos, también nos lleva a un nuevo punto de destino: El poder, y el instrumento idóneo para ejercerlo, necesariamente son de la misma naturaleza.

Así, la más elemental lógica nos enseña que el ejercicio de cualquier potestad --el cual como dijimos no es otra cosa que "ponerla en práctica"--, en forma natural, se corresponde siempre con el poder que despliega. Así como no podría concebirse que un cantante ejerza su arte mediante la gesticulación o mímica, no puede concebirse el ejercicio de un poder de determinada naturaleza mediante un procedimiento que responda a otra distinta.

De acuerdo a lo expresado, el ejercicio de la potestad disciplinaria debe adecuarse a la naturaleza que ella tiene para que sea lograda la materialización de aquella, y por eso el procedimiento disciplinario idóneo será aquel de naturaleza administrativa. La decisión producto del ejercicio de la potestad disciplinaria, será entonces un acto de naturaleza administrativa.

El autor colombiano Iván Velásquez Gómez⁶⁴, al comentar sobre la acción disciplinaria, expresa que conforme al artículo 2° del Código Disciplinario Único de la República de Colombia, “...la titularidad de la acción disciplinaria “corresponde al Estado”, lo cual significa que es un acto de autopromoción que comporta, sin embargo, algunas limitaciones, como la derivada de las facultades que se le conceden al quejoso cuando se dispone el archivo definitivo de la actuación disciplinaria o se profiere sentencia absolutoria...”, y por otra parte acota que de acuerdo al inciso 2° del artículo precitado la acción disciplinaria es autónoma y por tanto independiente de la acción penal, y que en consecuencia “...un funcionario puede ser sancionado doblemente o absuelto en uno de los procesos o en los dos, con absoluta independencia entre uno y otro tanto en cuanto a la producción de la prueba como en su valoración...”.

Y ahora veamos cómo el autor José Araujo Juárez⁶⁵, razona acerca de la recomendable diferenciación entre la función administrativa y la función jurisdiccional:

“... La doctrina y la jurisprudencia se hacen aún más equívocas, cuando pretenden que la actividad represiva de ciertos entes públicos (Consejo de la Judicatura, Colegios Profesionales, etc.), especialmente en materia de sanciones disciplinarias, expresan un acto cuasi jurisdiccional, en ejercicio de una función jurisdiccional... En este sentido, afirmamos que es grave error identificar la función disciplinaria con la función jurisdiccional, pues son funciones

⁶⁴ Velásquez Gómez, I. (1999). *Manual de Derecho Disciplinario* (2ª ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. p. 22

⁶⁵ Araujo Juárez, J. (1998). *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo* (1ª reimp.). Valencia – Caracas: Vadell Hermanos Editores. pp. 204-205

jurídicas completamente distintas y que corresponden a naturalezas igualmente distintas... Por ello consideramos acertada y jurídica la explicación que da el autor Alessi, cuando afirma que la potestad disciplinaria tiene naturaleza administrativa y que, por lo tanto, tal carácter debe tenerse presente dada la importancia de las consecuencias que devienen del mismo, en orden al ejercicio de dicha potestad. En este sentido señala que de su naturaleza administrativa, se derivan las consecuencias siguientes:... –La responsabilidad disciplinaria es declarada y aplicada por una autoridad administrativa... –El procedimiento señalado por la ley tiene naturaleza administrativa; y frente a las frecuentes lagunas de las normas positivas procedimentales no podrá recurrirse a la aplicación analógica de las normas del proceso penal, sino que se podrán solamente aplicar aquellas instituciones de procedimiento y garantía que sean consustanciales con el ejercicio de todo poder punitivo... –La sanción y el acto que la aplican son de naturaleza administrativa, de lo cual se deriva que esos actos son anulables de oficio por ilegalidad, son impugnables ante la jurisdicción administrativa, y son revocables por la autoridad que la aplicó, por las causales de todo acto administrativo... En este orden de ideas, se señala que es, ciertamente, la ausencia de claridad sobre la naturaleza de la potestad disciplinaria, como se pone de manifiesto en las observaciones de Alessi, lo que ha llevado a nuestra jurisprudencia al mismo error de confusión entre la función administrativa represiva y la función jurisdiccional, y lo que es peor aún, a sostener, por un lado, que el ejercicio de la potestad disciplinaria es una función jurisdiccional (Caso Ruíz Becerra), o actividad administrativa de “apariencia jurisdiccional” (Caso Colegio de Ingenieros), por supuesto, para concluir que se trata de actos administrativos de contenido o sustancial jurisdiccional y, por otro lado, al afirmar por el contrario que cuando se trata de los jefes de la Administración, del Congreso y los jueces quienes ejercen la potestad disciplinaria, lo hacen en virtud de una función o actividad administrativa... Esto no es sino otra manifestación de la debilidad de la tesis de la actividad jurisdiccional de la Administración... Una jurisprudencia reciente, admite que los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura son producto de potestades típicamente administrativas...”.

Está claro a estas alturas, cuando desapareció el Consejo de la Judicatura y ocupa su lugar –pero ahora adscrita al Tribunal Supremo de Justicia- la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que ya no tiene razón de ser

aquella diatriba surgida en la década de los ochentas relativa a si las decisiones del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura eran sentencias o en cambio eran actos administrativos. Es sabido que la jurisprudencia patria en forma pacífica y reiterada reconoció la naturaleza administrativa de esas decisiones y en consecuencia su carácter de actos administrativos de efectos particulares, objeto de control jurisdiccional por parte de la Sala Político Administrativa de la desaparecida Corte Suprema de Justicia, y hoy en día de la misma Sala del Tribunal Supremo de Justicia.

Sin embargo, dejemos para la próxima sección la discusión acerca de las decisiones disciplinarias que afectan a los jueces, y veamos por qué el ejercicio de la potestad disciplinaria necesariamente genera decisiones de naturaleza administrativa.

La disciplina no juzga realmente, sino que constriñe al funcionario que funge como sujeto disciplinado a actuar de determinada forma para que la administración pueda cumplir cabalmente con el servicio que constitucionalmente ha de prestarle a la ciudadanía.

Para que el funcionario se mantenga dentro de la línea de conducta que la administración exige, primeramente se le condiciona su ingreso al servicio público mediante la prestación de juramento, para que en forma expresa y ante la sociedad manifieste su consciente y libre voluntad de actuar o conducirse personalmente en el ejercicio de sus funciones de acuerdo a las normas de conducta requeridas por el servicio público que prestará. Los militares, por ejemplo, juran defender a la patria con las armas, aún a costa de sus vidas; los médicos –que privadamente o como funcionarios prestan su servicio- prestan el juramento hipocrático; los abogados, prestamos juramento ante nuestro Colegio Profesional, y cuando se accede a la función pública, en términos generales el novel funcionario jura cumplir bien y fielmente con los deberes y

atribuciones que fijan las leyes para su cargo, dentro de los cuales están ciertas normas de conducta personal (verbigracia, el uso de algún uniforme, cumplir ciertos horarios, laborar en sitio fijo o por el contrario en forma itinerante, no retardar el trabajo, no impedir la prestación del servicio con paros o huelga, etc.).

Una vez logrado el ingreso tras prestar juramento, la administración vigila la conducta del funcionario para que lo cumpla, mediante la supervisión para que corrija fallas puntuales producto de errores, y mediante la sanción por conducirse de acuerdo a supuestos de hecho que la administración considera perjudiciales y entorpecedores para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales, supuestos que no son más que las llamadas faltas disciplinarias.

Obsérvese que la administración que vigila al funcionario y decide sancionarlo por haber cometido una falta, no llega a esa conclusión en forma imparcial y desinteresada. Por el contrario, el ejercicio de la potestad disciplinaria implica la imposición del criterio del superior jerárquico –que en ese momento representa a la administración- sobre el subalterno, para que el segundo se ciña a lo que el primero considera que es la forma correcta de actuar, so pena de resultar sancionado si no acata la orden. Esta concepción puede lucir exagerada o de corte castrense, porque en la esfera de la administración pública civil el poder del superior luce bastante morigerado tanto por los usos sociales como por las serias limitaciones que la ley le impone para evaluar la conducta de los subalternos, pero en esencia, es así. Tanto en la esfera civil como en la militar, el superior jerárquico evalúa ciertos hechos, escucha al funcionario sujeto de disciplina, e impone la sanción si lo considera procedente, en forma expedita. Posteriormente, si el sujeto disciplinado considera que la sanción era improcedente, le pide al superior la reconsideración, recurre al superior jerárquico de quien le sancionó si fuere el

caso, o en última instancia impugna la decisión ante un tribunal contencioso administrativo. Por lo tanto, la imposición de la disciplina no la hace un tercero imparcial y ajeno a la situación, sino un funcionario que principalmente tiene una forma de ver la situación evaluada en forma distinta –y frecuentemente contraria- a la del sujeto disciplinado. En términos coloquiales podemos decir que el solo hecho de que el superior jerárquico abra el procedimiento disciplinario, ya presume fuertemente que considera cometida la falta disciplinaria, pues el primer conocimiento que obtiene de la situación normalmente le indica que el funcionario a ser disciplinado la cometió, ya que, o ha observado en la conducta del disciplinado algo que no le gustó, que considera incorrecto, o alguien le ha denunciado el hecho, cosa que le predispone a inquirir y sancionar, si fuere procedente, al denunciado.

Por otra parte, la administración si tiene interés en el resultado del procedimiento disciplinario, pues en ese momento su tarea es “corregir la falla” en el servicio, que a su criterio parece provenir de la conducta del sujeto disciplinado. Consideramos también que el cuidado que pone el funcionario sancionador al evaluar los hechos, si bien en algunos casos asemeja a este procedimiento a la forma como los jueces reciben, evacuan y valoran las pruebas, tiende más bien a prevenir un ejercicio abusivo por parte de éste al imponer la disciplina –y evitar a su vez incurrir en responsabilidad- que a proteger los derechos del sujeto disciplinado, pues como sostenemos, la imposición de la disciplina no es completamente imparcial, y aunque lo fuese, la rapidez que requiere para que sea eficaz, prevalece por sobre los derechos dentro del proceso de la persona del sujeto disciplinado.

No pensemos que el sujeto disciplinado es una víctima de la anterior situación. Por el contrario –y por ello tocamos antes el asunto del juramento- al ingresar a la función pública se comprometió a acatar las normas que serían impuestas sobre su conducta, y entre ellas, está incluida la de acatar las

decisiones de sus superiores en materia disciplinaria. Es decir, el funcionario al juramentarse asume conscientemente que eventualmente puede ser sujeto de una decisión disciplinaria emanada de la administración, en la forma que esté previsto tramitarla, y con las limitaciones que la brevedad e interés superior del servicio le impongan a la defensa de sus propios intereses. De nuevo, en lenguaje sencillo: El funcionario asume el riesgo de ser sancionado disciplinariamente por la administración sin poder defenderse plenamente porque la decisión será tomada rápidamente por un funcionario de superior jerarquía que puede estar incluso equivocado en sus apreciaciones, sacrificando su interés personal con la intención de que la administración cumpla cabalmente con la misión que la constitución y las leyes le han asignado, y que a fin de cuentas es lo más importante para él y el resto de los funcionarios. En esto reside la tantas veces olvidada esencia de la nobleza de la función pública: El sacrificio desinteresado.

La administración al tramitar el procedimiento disciplinario impone la disciplina, no dirime como tercero ninguna controversia, y entre otros motivos, por eso el procedimiento disciplinario es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

2. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Disciplinario contra los jueces

¿Y qué sucede entonces con el procedimiento disciplinario contra los jueces?. Si tal y como lo sostenemos, el ejercicio de la potestad disciplinaria es necesariamente de la misma naturaleza que el de la potestad misma, y la potestad disciplinaria es de comprobada naturaleza administrativa, entonces el

procedimiento disciplinario contra jueces será de la naturaleza que tenga la potestad disciplinaria ejercida dentro de la organización del Poder Judicial.

Para no resultar redundantes, visto que en el Capítulo II expusimos las razones que nos llevan a sostener la naturaleza administrativa de la potestad disciplinaria dentro del Poder Judicial, la conclusión obvia con respecto al instrumento por medio del cual se la ejerce, que es el procedimiento disciplinario contra jueces, es que éste también es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Pero aún cuando ajustándonos a derecho el procedimiento disciplinario contra jueces sea de naturaleza administrativa, lo importante para este trabajo es establecer si de acuerdo a la intención del legislador y las normas de derecho positivo que rigen la materia, podemos llegar a la misma conclusión a la que tradicionalmente han llegado la doctrina y la jurisprudencia.

Prosigamos entonces con el análisis de la cuestión a la luz del ordenamiento jurídico actual.

3. Consideraciones sobre el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

El artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece:

“... Artículo 267. Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y

ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial... La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley... El régimen disciplinario de los magistrados o magistrados y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley... Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo de Justicia en pleno creará un Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales...”⁶⁶.

El análisis de este artículo presenta algunas dificultades, ya que al menos del Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, ni de la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se extraen mayores detalles acerca de cómo y por qué en el proceso constituyente se llegó a redactar de esa manera.

En las discusiones del anteproyecto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sólo quedó asentado lo siguiente:

En la sesión ordinaria del 18 de octubre de 1999, intervino el Presidente de la Comisión de Administración de Justicia de la Asamblea Nacional Constituyente, Dr. Elio Gómez Grillo, y en su discurso expresó:

“...**EL PRESIDENTE.**-Siguiendo Comisión, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-(Lee): Comisión de la Administración de Justicia.

⁶⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.860, Diciembre 30 de 1999.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Elio Gómez Grillo, Presidente de la Comisión de la Administración de Justicia y puede hacer uso de la Tribuna de Oradores.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-*(Desde la Tribuna de Oradores).* Señor Presidente, señores Constituyentes: En una creación clásica que ennoblece la condición humana, Platón en el diálogo de La República, cuando su hermano Adimanto discute sobre la felicidad y la justicia con Sócrates, éste le dice, cito *"Fundamos la ciudad, Adimanto. Fundamos la República, no para que una clase tenga una felicidad superior a las otras sino para que la ciudad entera, la República entera, sea feliz, para que todas las clases sean felices, para que todos los hombres sean felices. Esa es la justicia, Adimanto, eso es la justicia.*

La justicia no es solamente -añade- una alta virtud. Es la virtud suprema del Estado, la virtud de las virtudes. El Estado ideal es el Estado en el cual domina la justicia y se es justo cuando se cumple la propia obligación, y entonces se es feliz, y entonces se hace felices a los demás."

Señor Presidente, aquí estamos compareciendo ante usted y ante esta honorable Asamblea para presentar el informe que la Comisión de Administración de Justicia ofrece en cumplimiento de su misión, a manera de proposiciones para ser incluidas en nuestra Carta Magna.

Hemos entendido, señor Presidente, la inmensa responsabilidad en nuestra tarea, y el tesón puesto en la misma hemos intentado que esté a la altura de aquella responsabilidad. Por eso han sido invitados, además, a que nos proporcionen sus luces y sus consejos, todos cuantos podían darnoslos y docenas de personalidades y de representantes de instituciones nos han hecho llegar sus enseñanzas, muchas de las cuales están incluidas en este texto.

Quiero destacar la solidaridad noble y extraordinaria prestada por el Vicepresidente de la Comisión, constituyente, Carlos Tablante, y por todos los demás integrantes de ella: Roberto Jiménez, William Ojeda, Leonel Jiménez Carupe, Virgilio Ávila Vivas, Iris Varela, Jaime Barrios, Isaías Rodríguez, José Gregorio Briceño, Manuel Vadell, Antonio García y Juan Marín.

En estas proposiciones comenzamos por decir que, cito: "La

potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos y se ejerce en nombre de la República y por autoridad de la Ley".

Consagramos la autonomía del Poder Judicial y el soporte presupuestario que debe sustentarlo; establecemos los concursos públicos de oposición para el ingreso a la carrera judicial y para el ascenso de los jueces a los que responsabilizamos civil, penal y administrativamente cuando actúen en forma indebida en el cumplimiento de sus funciones.

Proponemos sea dictado un Código de Ética del Juez Venezolano y una Ley de Ejercicio Profesional del Abogado, proponiendo una planificación curricular académica que organice los estudios universitarios de Derecho, la especialización del abogado y la formación profesional del juez.

Establecemos la justicia de paz en las comunidades; reconocemos las funciones jurisdiccionales de las autoridades legítimas de los pueblos indígenas y fijamos la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense.

Concebimos como Tribunal Supremo de Justicia lo que hoy es nuestra Corte Suprema de Justicia e incorporamos a las salas ya existentes, la sala constitucional, la electoral y la social. Esta última con competencia agraria, laboral y de menores.

Los candidatos a magistrados de este Supremo Tribunal serán postulados ante un Comité de Postulaciones Judiciales designado por el Poder Ciudadano en el que están representadas las instituciones centrales del país. Poder que hará una primera selección, la cual será evaluada por el Poder Ciudadano, el que formalizará sus candidaturas ante la Asamblea Nacional, la que debe realizar la escogencia final e igualmente decidir sobre su remoción.

Jerarquiza como debe ser la institución de la defensa pública penal tan venida a menos, y el sistema penitenciario entra definitivamente de cuerpo entero y por vez primera en la ordenación constitucional del país al asignársele los atributos de descentralización, profesionalización, ruralización y aperturización, previendo, además, la privatización e instando a la forma desinstitucionalizada, esto es a la prioridad en la aplicación de penas que no sean carcelarias, es decir, que no sean privativas de libertad.

La intervención de jueces especiales para decidir los procesos penales retrasados; la exigencia de la atención postpenitenciaria para los presos liberados y la creación de un Ministerio de Estado o de un Instituto Autónomo para Asuntos Penitenciarios con un personal estrictamente técnico, cierran noblemente esta mínima encíclica legal carcelaria que puede contribuir a la solución de uno de los problemas más ingentes, dolorosos y vergonzantes de la vida nacional.

Se le otorga ordenación aparte a la actuación del Poder Judicial frente a los delitos cometidos en violación de los derechos humanos o en lesión del patrimonio público o por la delincuencia organizada o por el manejo de estupefacientes y se consagran en fin, para terminar, disposiciones transitorias al ratificar la reorganización del sistema judicial decretada por la Asamblea Nacional Constituyente y crear una comisión de funcionamiento y reestructuración de ese sistema judicial, en la cual entre otras obligaciones figura la de asumir temporalmente las tareas atribuidas al Consejo de la Judicatura, del cual definitivamente se propone su transformación en una dirección ejecutiva de la magistratura con características administrativas y dependiente del Tribunal Supremo de Justicia.

Señor Presidente, he intentado ofrecer a grandes rasgos el resultado de la delicadísima función que se nos ha impuesto, con modestia pero con orgullo presentamos esta tarea cumplida ahora, cuando el destino de cada uno de nosotros nos ha llevado a ser actores de primer orden en la vida del país.

Ojalá y estas páginas que estamos entregando, representen un momento importante en la historia de la justicia venezolana y ojalá podamos haber logrado ser tan útiles a esta Patria como hemos querido serlo. Nos ha tocado justamente la tarea de proponer la reorganización de la justicia, del Poder Judicial, que es en síntesis el poder de los poderes, sin cuyo debido funcionamiento no es posible concebir la vida en sociedad, aun en sus mínimos niveles, y ese Poder Judicial nuestro ha venido degenerando progresivamente hasta caer en el estado de postración ética y operativa en que se encuentra hoy.

Por eso, señor Presidente, por cierto, no es menuda tarea crear las reglas de la administración de justicia del país. Además, a fin de cuentas todo lo decide el ser humano que va a ejecutar esas

reglas. El hombre fue, es y seguirá siendo la medida de todas las cosas como lo enseñaban los filósofos antiguos. A ellos, señor Presidente, a esos filósofos comencé invocando en estas palabras y ahora concluyo cuando rememoré los espíritus inmortales de Sócrates y de Platón. En las obras de estos dos genios hay la intención de acercarnos a comprender lo que es la justicia; después de ellos, el esfuerzo y la inteligencia de los hombres para saber lo que es la justicia, se ha invertido en millones y millones de páginas escritas; en millones y millones de palabras dichas; pero, no se ha inventado, señor Presidente, la máquina humana que pueda pesar, medir y registrar la existencia o no de la justicia ¿Hay algún hombre por ventura que pueda saber y decir realmente lo que es la justicia? Naturalmente que no lo hay.

Esta Comisión, concluyo, ha tratado de señalar los principios por los que debe regirse la aplicación de la justicia en Venezuela, pero que esa justicia sea la justicia justa la decidirán los hombres y las mujeres a quienes les corresponda aplicar esos principios. Ojalá ellos sepan cumplir sus obligaciones. Nosotros, señor Presidente, ya hemos cumplido con las nuestras.

Muchas gracias. (*Nutridos aplausos de pie*)...⁶⁷.

En la sesión ordinaria del 06 de noviembre de 1999, fue discutido el que hoy es el artículo 267 de la carta magna, en términos muy escuetos:

“...Orden del Día

EL PRESIDENTE.-Sírvase informar si hay quórum, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO.-Hay quórum, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Se declara abierta la sesión. (11:35 p.m.).

Sírvase leer el Orden del Día, ciudadano Secretario.

⁶⁷ Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente. (1999). *Diario de Debates* (Documento en línea). Caracas: Asamblea Nacional. Disponible: <http://www.asambleanacional.gob.ve/ns2/constituyente.asp> (consulta: 2006, julio 6)

EL SECRETARIO.-Continuación de la primera discusión del anteproyecto de Constitución.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Sírvase leer el artículo correspondiente, ciudadano Secretario.

EL SECRETARIO. -(Lee):

Sección Tercera

Del Gobierno y la Administración del Poder Judicial

Artículo 302.- Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las defensorías públicas. Igualmente le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial.

La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley.

El régimen disciplinario de los magistrados y jueces estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano que dictará la Asamblea Nacional. El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley.

Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

Es todo, ciudadano Presidente.

EL PRESIDENTE.-Tiene la palabra el constituyente Elio Gómez Grillo.

CONSTITUYENTE GÓMEZ GRILLO (ELIO).-Ciudadano Presidente. La Comisión lo admite exactamente igual a como está propuesto.

Es todo.

EL PRESIDENTE.-En consideración. Si ningún orador va a intervenir, se cierra el debate. Los ciudadanos constituyentes que estén por aprobar el artículo 302, se servirán manifestarlo con la señal de costumbre. (Pausa). Aprobado.

Siguiente artículo, ciudadano Secretario... ”⁶⁸.

En cuanto a la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ésta sólo dice:

“...Se constituye el Tribunal Supremo de Justicia como el máximo tribunal de la República y rector del Poder Judicial, el cual estará integrado por las Salas Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social.

Los Magistrados del Tribunal Supremo durarán en ejercicio de sus funciones doce años, no pudiendo ser reelectos. A los efectos de su elección se prevé la postulación correspondiente ante el Comité de Postulaciones Judiciales y un procedimiento especial que tiene por objeto una selección y elección pública, objetiva, transparente e imparcial de los candidatos: Será en definitiva la Asamblea Nacional la encargada de elegir a los Magistrados.

Corresponderá al Tribunal Supremo de Justicia; a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el Gobierno y Administración del Poder Judicial, así como todo lo relacionado con la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y la elaboración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial...”⁶⁹.

Como puede verse, el examen e interpretación de esta norma ha quedado para la jurisprudencia y la investigación doctrinaria, pues los detalles de su creación no quedaron a la luz en las actas de debate examinadas.

Para comenzar entonces, examinemos su contenido en detalle:

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

- "... Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas..."

La Constitución le atribuye al Tribunal Supremo de Justicia cinco facultades distintas, a saber: *Gobierno del Poder Judicial, Dirección del Poder Judicial, Administración del Poder Judicial, Inspección de los Tribunales de la República y de las Defensorías; y Vigilancia de los Tribunales de la República y de las Defensorías.*

Gobierno del Poder Judicial y Dirección del Poder Judicial. No hemos querido ser redundantes, sino categóricos, al establecer qué será "gobernado" y qué será "dirigido", pues consideramos que la lectura ligera de los textos normativos presenta serios riesgos para el intérprete. Sin embargo, nuestra investigación termina en un callejón sin salida: Gobierno y dirección son sinónimos, pues ambos se traducen en la facultad de dirigir y guiar. Si el constituyente los interpretó como distintos, cosa que no sabemos, podríamos inferir que lo hizo de forma tal que la facultad de gobierno consistiese en que el Tribunal Supremo de Justicia quedó designado constitucionalmente como la cabeza del Poder Judicial, mientras que la facultad de dirección se le atribuyó como consecuencia de la primera. En todo caso, fue despejada toda duda acerca de la supremacía del máximo tribunal dentro de la organización del Poder Judicial, que si bien nunca estuvo en duda desde el punto de vista de la función jurisdiccional, si originó discusiones en el área de las funciones administrativas en la época cuando existió el Consejo de la Judicatura.

Ahora el Tribunal Supremo de Justicia establece las políticas nacionales en materia judicial, dirige el desarrollo institucional del Poder Judicial, etc.

Administración del Poder Judicial. El artículo 267 trasladó la competencia administrativa del extinto Consejo de la Judicatura al Tribunal Supremo de Justicia, pero sin que esto pueda interpretarse como la asunción directa por parte de los magistrados del alto tribunal de estas funciones, como veremos al analizar a través de cuál organismo ha de ser ejercida esa competencia administrativa. Lo relevante del caso es que dejaron de existir dos máximas jerarquías distintas en el Poder Judicial –una judicial y otra administrativa- que fueron la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura. Con esta facultad, todos los asuntos administrativos que anteriormente se encontraban fuera de la esfera de atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, y a cargo del Consejo de la Judicatura, quedaron en manos del Tribunal Supremo de Justicia, por lo que a los efectos del Poder Judicial, en asuntos administrativos, como pueden serlo los contratos de esa índole, la república actúa por órgano del Tribunal Supremo de Justicia, y a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Inspección de los Tribunales de la República y de las Defensorías. Ahora, la atribución de inspección de los tribunales y defensorías que antes ejercía el Consejo de la Judicatura a través de su Inspectoría General de Tribunales, quedó a cargo del Tribunal Supremo de Justicia, que las debería practicar a través de la Inspectoría General de Tribunales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Obsérvese que la inspección, herramienta básica de investigación a los efectos del ejercicio de la potestad disciplinaria, quedó a cargo del superior jerárquico dentro de la organización administrativa del Poder Judicial. Ahondaremos en el tema más adelante.

La inspección consiste en el examen detallado de las actuaciones de los tribunales (despachos que incumben a esta investigación) que se hace tanto en forma ordinaria como en forma extraordinaria. Ordinariamente –y usualmente cada año- para determinar el rendimiento del despacho con respecto a los

demás de similar categoría, si los libros y archivos están en orden, si se cumple con el horario y calendario de trabajo, etc., mientras que las inspecciones extraordinarias son practicadas para investigar un caso en particular. La inspección supone la investigación exhaustiva, la vigilancia no.

Vigilancia de los Tribunales de la República y de las Defensorías. La vigilancia de los tribunales consiste en la observación diaria de sus actividades con el objeto de hacer correcciones puntuales en su funcionamiento, y atender las quejas sobre problemas menores que formulen los usuarios, tomando nota de lo sucedido en el día. Cuando la irregularidad es grave, la vigilancia cesa en su tarea y el asunto pasa a manos de la inspección. La vigilancia era ejercida antes, también, por la Inspectoría General de Tribunales del Consejo de la Judicatura mediante las oficinas de guardia ubicadas en algunas sedes judiciales.

- "...Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial...". La norma se explica por sí sola, y no ahondaremos en su interpretación por no constituir materia relacionada con este trabajo.

- "... La jurisdicción disciplinaria judicial estará a cargo de los tribunales disciplinarios que determine la ley...".

El constituyente creó con este dispositivo los tribunales disciplinarios del Poder Judicial, hecho indiscutible que surge de la lectura de la norma, independientemente del tipo de interpretación que se haga. Lo que la norma dejó a oscuras fue el tipo de "tribunal" al que se refería, dada la falta de información al respecto en su texto, en la Exposición de Motivos de la Constitución y en las actas de debate de la Asamblea Nacional Constituyente,

y ello motivó el presente trabajo, con el que nos propusimos colaborar en la aclaratoria de la cuestión.

No contamos con explicación acerca del sentido y alcance que el constituyente le dio al vocablo “jurisdicción” al redactar el artículo, y éste luce empleado a la ligera, por cuanto el examen de esta norma dentro del contexto de la Constitución hace emerger serias dudas acerca del carácter meramente “judicial” del mismo.

Así que, hasta el momento, conformémonos con afirmar que objetivamente, lo que no presenta dudas es que en efecto, fueron creados los tribunales disciplinarios del Poder Judicial.

- “... El régimen disciplinario de los magistrados o magistrados y jueces o juezas estará fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana, que dictará la Asamblea Nacional...”.

Esta norma, que aparentemente no presenta mayores problemas de interpretación, nos encamina hacia una incongruencia de peso: De acuerdo al principio de legalidad, las faltas disciplinarias por las que se podrá encausar a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y al resto de los jueces de la República serán las tipificadas en el Código de Ética del Juez.

Sin embargo, obsérvese que nuevamente, la interpretación de la norma tiene que ser hecha dentro del contexto de la Constitución, pues el carácter y el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia es distinto del que corresponde al resto de los jueces.

En primer lugar, resulta obvio que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia sólo son procesables a tenor del artículo 265 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mientras que los jueces, de acuerdo a la Constitución, deberían ser procesados por los Tribunales Disciplinarios.

En segundo lugar, es menos evidente que no se puede hablar de responsabilidad disciplinaria de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, pues debido al carácter doméstico de la potestad disciplinaria y a su aplicación jerárquica, es imposible hacerlos sujetos disciplinables por cuanto carecen de superiores jerárquicos gracias a su condición de cabezas del Poder Judicial.

No es nuevo que las constituciones del país hayan previsto en ocasiones procedimientos para que el Poder Legislativo conozca de las causas contra los magistrados del máximo tribunal, pero ello no implica que se trate de procedimientos disciplinarios en los que el Poder Legislativo tiene el rol de superior jerárquico de los magistrados.

Somos partidarios de darle a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia igual trato que a los representantes de las altas esferas del Poder Público, a través de la figura del antejuicio de mérito sometido a consideración del Poder Legislativo, y no consideramos justificado ni sano el procedimiento previsto en el artículo 265 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, porque:

a) Es discriminatorio remover de su cargo a un magistrado del Tribunal Supremo de Justicia por cometer “faltas graves”, mientras que a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo sólo se les procesa cuando cometen delitos, los cuales constituyen conductas más graves que las faltas.

b) La calificación de las faltas graves hecha por el Poder Ciudadano no puede tener carácter disciplinario, pues sus integrantes no son superiores jerárquicos de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y mucho menos puede tener carácter penal, porque el Poder Ciudadano usurparía funciones jurisdiccionales al actuar en ese sentido.

c) El procedimiento previsto por dicho artículo viola el debido proceso, pues si se tratase de faltas disciplinarias, los diputados de la Asamblea Nacional no tienen competencia para sancionar disciplinariamente a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que son integrantes de otro Poder Público, y si asumiésemos que las faltas de marras son penales, mucho menos tienen competencia para asumir funciones jurisdiccionales, ya que en ambos casos violarían los artículos 22, 25, 136, 137, 138 y 144 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, entre otros. Por ello, el proceso contemplado por esta norma no atiende a la necesidad de ser juzgado por el juez natural, no prevé lapsos razonables para la acusación, la contestación y la incorporación de pruebas, ni prevé la motivación de la decisión que toma la Asamblea Nacional.

Por estas razones, afirmamos que si nos ajustamos a derecho, el procedimiento disciplinario no le es aplicable a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y que en todo caso éstos deberían ser procesados de igual forma que el Presidente de la República, los Diputados de la Asamblea Nacional, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo y los Rectores del Consejo Nacional Electoral, pues cada uno de ellos es representante de una máxima jerarquía del Poder Público, y salvando el derecho de otros altos funcionarios de que también se les procese por vía del antejuicio de mérito.

- "... El procedimiento disciplinario será público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley..."

Esta norma asimila principios modernos en materia procesal al procedimiento disciplinario contra jueces, evidenciándose su incumplimiento hasta la fecha en Venezuela.

El procedimiento creado mediante el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público de 1999, contraviene estos principios, pues contempló un procedimiento sumario, escrito y alejado del debido proceso, como se observa de la redacción del artículo 30 ejusdem:

Artículo 30:

"... El Inspector General de Tribunales, a solicitud de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial o cuando considere que existen faltas disciplinarias que así lo amerite (sic), iniciará el procedimiento disciplinario con la apertura del expediente y la citación al juez o funcionario judicial correspondiente para que consigne sus alegatos, defensas y pruebas, las cuales se agregarán al expediente dentro de los cinco días siguientes a su citación... La citación para la comparecencia de los Jueces y otros funcionarios, podrá ser realizada en forma personal, o mediante telegrama, o por fax, o correo con aviso de recibo, o mediante aviso publicado en la prensa... La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial decidirá dentro de un lapso no mayor de diez días continuos..."⁷⁰.

Nótese que la Inspectoría General de Tribunales aparentemente dispone de un tiempo indefinido para realizar la investigación disciplinaria, mientras que el juez encausado sólo dispone de cinco días para redactar su defensa,

⁷⁰ Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. No. 36.857, Diciembre 27 de 1999.

recabar las pruebas a su favor y presentarlas dentro del proceso, en franca desigualdad frente a su contraparte.

En segundo lugar, el procedimiento no contempla la celebración de audiencia disciplinaria alguna, atendiendo al principio de oralidad del proceso.

Por último, las actuaciones no están disponibles al público –con el agravante de que en algunos casos la Inspectoría General de Tribunales llegó a “reservarse” parte de las actuaciones de los expedientes- desatendiéndose lo que impone el principio de publicidad.

- “..... Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo de Justicia en pleno creará un Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales...”.

Esta norma del artículo 267 aclara, sin lugar a dudas, cuál es el órgano a través del cual el Tribunal Supremo de Justicia ejercerá sus atribuciones de gobierno, dirección y administración del Poder Judicial y de inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías: La Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

La forma categórica en la que fue redactada la norma no deja lugar a interpretaciones adicionales: La inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías está a cargo de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

El artículo 267 de la Constitución no le atribuyó a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura la facultad de tramitar el procedimiento disciplinario contra jueces, pues se lo atribuyó –como dijimos- a los tribunales disciplinarios a los que el mismo artículo alude, por lo que salvo esa oración dentro del texto, la

norma contenida en la última oración se entiende que alude al resto de facultades (dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia) conferidas al Tribunal Supremo de Justicia.

Entonces, si es un imperativo constitucional que las facultades de inspeccionar y vigilar los tribunales de la República sean ejercidas por el Tribunal Supremo de Justicia a través de su Dirección Ejecutiva de la Magistratura, sólo es posible concebir una Inspectoría General de Tribunales adscrita a esta, pues cualquier otro diseño institucional contravendría la Carta Magna. A propósito de ello, el artículo 17 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y por otra parte, el artículo 22 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial dictada por el Tribunal Supremo de Justicia –publicada en la Gaceta Oficial No. 37.014 de 15 de agosto de 2000- hicieron realidad la mencionada contravención, como explicamos en la siguiente sección.

4. Consideraciones sobre el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de los tribunales.

Ahora bien, tomando en cuenta el análisis anterior del artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, si las facultades de inspección y vigilancia de los tribunales le fueron conferidas al Tribunal Supremo de Justicia, pero con el imperativo de ejercerlas a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, entonces estas facultades son de naturaleza administrativa y la Inspectoría General de Tribunales debería estar adscrita a la DEM (Dirección Ejecutiva de la Magistratura).

Parte del artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia contraviene la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al disponer con relación a la Inspectoría General de Tribunales que ésta es un órgano dependiente “... jerárquica, organizativa y funcionalmente de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia...”⁷¹, lo que constituye la creación de un despacho administrativo de igual rango a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, encargado de ejercer las atribuciones de inspección y vigilancia de los tribunales que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresamente le confirió a esta última. Para explicarnos mejor: No es incorrecto que la Inspectoría General de Tribunales inspeccione los tribunales de la República, lo incorrecto es que se la haya constituido sin base legal como un órgano independiente de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura para que ejerza atribuciones constitucionales propias de esa Dirección. A criterio nuestro, para constituir correctamente la Inspectoría General de Tribunales, lo procedente sería adscribirla a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es la titular de las atribuciones constitucionales. Esto no presentaría mayores inconvenientes –al contrario- pues sus funciones de investigación institucional y disciplinaria no tienen nada que ver con las funciones netamente de administración de recursos del resto de las dependencias de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, por lo que el nombramiento del Inspector General de Tribunales puede ser hecho por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, y los actos conclusivos en materia disciplinaria tampoco serían impugnables por ante la máxima jerarquía de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura porque todo trámite de procedimiento disciplinario ha de ser ventilado ante los Tribunales Disciplinarios de acuerdo al artículo 267 de la carta magna.

⁷¹ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. No. 37.942. mayo 20 de 2004.

La Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial dictada por el Tribunal Supremo de Justicia –publicada en la Gaceta Oficial No. 37.014 de 15 de agosto de 2000- también resulta entonces contraria al texto constitucional, porque.

- Creó la Comisión Judicial de Tribunal Supremo de Justicia como órgano supervisor de la DEM, atribuyéndole en su artículo 28 facultades como: Designar y sustituir al Coordinador del Comité Directivo de la DEM, quien debe ser nombrado por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia; Proponer a la Sala Plena las políticas que debe seguir la DEM, cuando es ésta última la que debería proponérselas; presentar a la Sala Plena los Proyectos de presupuesto del Poder Judicial, que también debería ser atribución de la DEM; Mantener informada a la Sala Plena sobre las actuaciones de la DEM, cuando el deber de rendir cuentas es carga del propio organismo; evaluar los informes trimestrales de gestión de la DEM, cuando esta debería presentárselos a la Sala Plena; proponer a la Sala Plena la normativa relativa a la Inspectoría General de Tribunales, siendo que la inspectoría solo puede funcionar ajustada a la Constitución si está adscrita a la DEM; ejercer el control sobre la Inspectoría General de Tribunales, cuando dicho control sólo podría ser ejercido por el organismo de adscripción, que es la DEM.

La creación de la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia excedió el carácter de órgano de supervisión de la DEM que originalmente se le asignó, para conferirle atribuciones propias de la misma Dirección Ejecutiva de la Magistratura, en contravención al artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

- La normativa, también concibió, y le confirió facultades, en forma que excede el marco constitucional, a la Inspectoría General de Tribunales. En su artículo 22, la normativa establece que:

“... Artículo 22.- La Inspectoría General de Tribunales es una unidad autónoma, dirigida por el Inspector General de Tribunales y adscrita a la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia...”⁷².

Esta norma viola flagrantemente el artículo 267 de la carta magna, pues si la Constitución le confirió la facultad de inspeccionar y vigilar los tribunales de la República al Tribunal Supremo de Justicia *a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura*, mal podía la normativa crear una Inspectoría General de Tribunales “autónoma” que ejerciese esas facultades constitucionales de la DEM y con el agravante de adscribirla a la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, que con este diseño normativa quedó entonces usurpando las funciones de esa Dirección. La correcta ejecución de la norma constitucional requiere que la inspección y vigilancia de los tribunales esté a cargo de la DEM, por lo que la Inspectoría General de Tribunales debería estar adscrita a ella.

5. Consideraciones sobre la capacidad para comparecer en juicio de la Inspectoría General de Tribunales.

Adicionalmente, esto significa que un órgano administrativo del Poder Judicial es el facultado para inspeccionar y vigilar los tribunales, por lo que éste –La Dirección Ejecutiva de la Magistratura- carece de personalidad jurídica y por ende de capacidad para comparecer en juicio. Recuérdese que la representación de la República en juicio sólo puede devenir de atribución

⁷² Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 37.014, Agosto 15 de 2000

expresa para ello, que implica la existencia de autonomía funcional, mientras que la Dirección Ejecutiva de la Magistratura sólo posee autonomía administrativa y entre sus atribuciones legales no está contemplada la autonomía funcional.

El tema acerca de la falta de legitimación ad causam de la que carece la Inspectoría General de Tribunales viene siendo discutido desde la audaz – aunque no feliz- interposición de recursos de nulidad contra decisiones disciplinarias de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial que hiciera el despacho investigador a partir del año 2000. En esa ocasión, cuando representábamos judicialmente a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, dijimos en algunos de esos procedimientos que la legitimación activa para interponer recurso de reconsideración o demandar la nulidad de la decisión disciplinaria recae sobre el particular afectado por la decisión. Como dijimos, el artículo 32 del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público ordena les sean notificadas las decisiones disciplinarias para que ejerzan los recursos de reconsideración y nulidad que el mismo prevé, y el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia entonces establecía que:

"La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

El Fiscal General de la República **y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad**, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un **interés general**"⁷³
(Negrillas y subrayado nuestro).

⁷³ *Revista del Consejo de la Judicatura*. (1989), 39, noviembre. p. 120.

Será entonces el funcionario judicial a quien se le notifica -juez, defensor público, etc.- por resultar directamente afectado por la decisión disciplinaria y sobre quien haya recaído la sanción disciplinaria, el particular con interés personal, legítimo y directo para interponer el recurso o la demanda.

El interés del demandante será personal por afectar el acto derechos subjetivos del particular, será directo porque el particular como titular de esos derechos puede defenderlos de forma inmediata y será legítimo por estar previsto en la Ley el derecho de impugnar el acto. Por ejemplo, los jueces sancionados tienen interés personal en impugnar las decisiones disciplinarias porque éstas afectan su derecho subjetivo a ejercer el cargo, limitándolo en el caso de la suspensión e impidiéndoselo en el caso de la destitución y ese interés es directo porque la defensa del mencionado derecho a continuar en el cargo no depende de actos o hechos o condiciones dependientes de terceros. La legitimidad del interés del juez nace de las previsiones legales que consagran el derecho a interponer recursos o acciones contra la decisión disciplinaria que le haya afectado, como por ejemplo lo es el artículo 32 del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público.

En el segundo supuesto de la norma, para que un funcionario público pueda solicitar la nulidad del acto **la ley debe conferirle tal atribución** y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura ni el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público le conferían a la Inspectoría General de Tribunales la atribución de solicitar la nulidad de las decisiones de su superior jerárquico hasta el 31 de agosto de 2000, ni ha sido dictada ley alguna por la Asamblea Nacional que actualmente le atribuya la impugnación de decisiones dictadas por la Comisión y eventualmente por los Tribunales Disciplinarios que aquella en el futuro cree.

Así mismo, el segundo párrafo del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando se refería a la posibilidad de que el Fiscal General de la República o algún otro funcionario solicite la nulidad de un acto administrativo establecía que había de ser en atención a un interés general, y el interés general no es otro que el interés de la República, el cual sólo puede ser sostenido y defendido por órgano legalmente facultado del Poder Público, cuya legitimación ad causam debe serle atribuida expresamente por la Ley. Así, la Inspectoría General de Tribunales no representa tales intereses directamente por cuanto para ese momento era un despacho adscrito a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y es ésta el órgano a través del cual actuó efectivamente la República. Tras la aprobación de la normativa de gobierno del Poder Judicial, la Inspectoría General de Tribunales pasó a ser un despacho adscrito a la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, y después, ya promulgada la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, pasó a depender de la Sala Plena del ese órgano jurisdiccional, subsistiendo la falta de atribuciones a las que aludimos por no ser capaz de comparecer en juicio ni ostentar la representación de la Comisión mencionada.

Por otra parte, como ya explicamos la Inspectoría General de Tribunales no es parte en el proceso disciplinario debido a que:

- Era órgano auxiliar de instrucción de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y actualmente subsiste por vía del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público y a falta de la normativa que dicte la Asamblea Nacional sobre la materia disciplinaria judicial, su deber de velar porque sean cumplidas las decisiones de ésta.

- No era congruente que la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial directamente o a través de alguno de sus

despachos pretendiera alzarse contra los actos administrativos emanados de su seno.

- La representación de los intereses de la República por órgano de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia era ejercida por el Presidente de la Comisión, quien a su vez nombraba a los apoderados judiciales del organismo para que informaran, contestaran y probasen dentro de los procedimientos contencioso administrativos de nulidad de los cuales conoce el Máximo Tribunal del país, sosteniendo y defendiendo el criterio y validez de los actos administrativos que los jueces y otros funcionarios como particulares interesados pretenden sean anulados. Nunca actuó el representante legal del extinto Consejo de la Judicatura ni es lógico que lo hiciera el de esa Comisión impugnando sus propias decisiones, por lo que mucho menos podía hacerlo un funcionario a cargo de uno de los despachos adscritos a estos organismos.

- La Inspectoría General de Tribunales no goza de autonomía funcional pues ésta sólo puede preverla la Constitución y el artículo 267 de la misma establece que la función de inspección y vigilancia de los tribunales será ejercida por el Tribunal Supremo de Justicia a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Por extrapolación, si la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial ejercía para ese momento todas las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, entonces ejercía también la función de inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías. Al no gozar de autonomía funcional y estar adscrita a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, la Inspectoría General de Tribunales no podía, ni puede hoy en día, hacerse parte en juicio ni arrogarse la defensa de los intereses de la República que eran en efecto

defendidos por órgano de la Comisión y ahora por órgano de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. La írrita actuación de la Inspectoría General de Tribunales equivaldría hoy en día a que impugnase una decisión de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual quedó adscrito ese despacho.

- Las decisiones disciplinarias de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial no están dirigidas en forma alguna contra la Inspectoría General de Tribunales ni contra la persona del Inspector General de Tribunales, pues no afectan derechos e intereses de ese despacho ni derechos subjetivos del titular del mismo. El acto administrativo sólo surte efectos sobre los derechos subjetivos del funcionario procesado y el hecho de que éste resulte absuelto, amonestado, suspendido o destituido del cargo no hace nacer derechos, ni le impone carga alguna a la Inspectoría General de Tribunales ni a los funcionarios que la integran. No tiene entonces el Inspector General de Tribunales interés personal ni directo derivado de los efectos del acto administrativo constituido por la decisión disciplinaria.

- El interés legítimo para solicitar la reconsideración o nulidad del acto administrativo en este caso no radica en el hecho de "no ser contrario a derecho". La legitimación activa que eventualmente tiene un funcionario público proviene, repetimos, de la Ley. Si la Ley le confiere al funcionario la atribución de actuar, entonces puede hacerlo. Si no existe atribución legal expresa para actuar, el funcionario no puede arrogarse la representación de la República. Tampoco opera en este caso el principio de discrecionalidad de la administración pública, ni puede considerarse la existencia de atribuciones implícitas, pues nuestro ordenamiento legal es tajante al disponer en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que "La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.". Tampoco tiene interés legítimo la Inspectoría General de Tribunales para

solicitar la reconsideración o la nulidad de las decisiones disciplinarias dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, pues la Ley no le atribuye esa facultad. La interpretación de las normas que le atribuyen autoridad a los funcionarios públicos nunca ha sido, ni debe ser, de carácter extensivo. Sólo pueden interpretarse dichas normas en forma restrictiva.

- El hecho de intervenir en un proceso administrativo no puede ser asimilado a la intervención como “parte”, típica de los procesos jurisdiccionales. Se es parte en juicio por sostener derechos subjetivos y en cambio la intervención que desarrolla la Inspectoría General de Tribunales en el procedimiento disciplinario la hace para cumplir con un deber y una función previstos por la Ley y por eso no le está atribuido impugnar en forma alguna las decisiones de la Comisión. Al ser un despacho integrante de la Comisión, la decisión disciplinaria dictada también fue producto de la actividad de la Inspectoría General de Tribunales y por ende no es procedente ni viable la escisión de la actividad del órgano administrativo producto de una actuación independiente de este último despacho que no ha sido prevista por la Ley.

Los anteriores hechos e imperativos de ley reflejan clara y ciertamente que estamos en presencia de un grave quebrantamiento de leyes de orden público que no puede subsanarse ni aún con el consentimiento de las partes, los cuales incluso viciaron de nulidad el acto de admisión de los Recursos Contencioso Administrativos de Nulidad conocidos por la Sala Político Administrativa y los actos que seguidamente celebró el accionante, ya que expresa el artículo 138 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que “... Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos...”, por lo que al afectar el vicio denunciado normas de orden público que no pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares, la declaratoria de nulidad debería incluso ser hecha ex officio. Dado lo anterior, consideramos

que ese tipo de demandas deben ser desechadas por cuanto la Inspectoría General de Tribunales carece hasta el momento de capacidad para ser parte en juicio y su actuación usurpa funciones propias de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y se extralimita en sus funciones al no sujetarse a las atribuciones que le confieren las leyes, las cuales le limitan a actuar como despacho adscrito a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y en la tramitación de procedimientos administrativos disciplinarios, exclusivamente en sede administrativa.

Si profundizamos en el análisis de la situación de la Inspectoría General de Tribunales, también nos encontramos con un problema que emerge de la necesaria condición de órgano administrativo que por vía constitucional –aún cuando la ilegal normativa de gobierno judicial también se la asigna- tiene ese despacho: Como despacho administrativo que es, carece de personalidad jurídica y por tanto carece de capacidad para comparecer en juicio representando a la República.

La representación de la República en juicio está confiada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a dos órganos del Poder Público con facultades expresas para ello: La Procuraduría General de la República y la Fiscalía del Ministerio Público.

La Procuraduría General de la República, a tenor del artículo 247 de la Constitución, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República.

La Fiscalía del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 285 de la carta magna, ejerce en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte. Así

mismo, el numeral 5 de ese artículo le confiere a la Fiscalía la facultad de intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, tomando en cuenta que la representación de la República en juicio sólo puede ser ejercida mediante facultad expresa conferida para ello por la Constitución, la Inspectoría General de Tribunales no está facultada, para representar a la República en juicio alguno.

La Inspectoría General de Tribunales en cierto momento pareció tratar de sortear la señalada falta de capacidad, ¡acompañando sus demandas de nulidad con oficios emanados de la Procuraduría General de la República según los cuales le era delegada la representación de la República!, tal y como puede observarse en el siguiente extracto de una sentencia de la Sala Político Administrativa del máximo tribunal dictada en el año 2000:

**“... MAGISTRADO PONENTE: ALFREDO MORLES HERNÁNDEZ
EXP. N° 0410**

Con fecha 4 de mayo de 2000 el **INSPECTOR GENERAL DE TRIBUNALES**, abogado..., interpuso recurso contencioso-administrativo de nulidad, por razones de ilegalidad, contra el acto administrativo de efectos particulares dictado el 2 de marzo de 2000 por la **COMISIÓN DE FUNCIONAMIENTO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL**, acto mediante el cual se suspendió del cargo sin goce de sueldo por un lapso de seis (6) meses, a la ciudadana ..., Juez... de Primera Instancia del Trabajo y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial... En el petitorio del recurso el accionante solicita, además de la nulidad del acto administrativo impugnado, que el Tribunal Supremo de Justicia proceda a destituir a la ciudadana... del cargo de Juez.

Después de haber solicitado este Tribunal el expediente

administrativo correspondiente, el cual fue consignado al día siguiente (10 de mayo de 2000) por el propio recurrente, el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso con fecha 23 de mayo de 2000, ordenó la notificación del Procurador y del Fiscal General de la República y acordó librar el cartel al cual se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por último, el Tribunal de Sustanciación acordó oficiar al Presidente de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, a quien ordenó enviar copia del recurso y del auto de admisión.

El Procurador General de la República, mediante oficio 0213 del 30 de mayo de 2000, delegó en el ciudadano..., en su carácter de Inspector General de Tribunales, la representación de la República Bolivariana de Venezuela “en todas las acciones de amparo, con o sin nulidad, recursos de nulidad y cualquier otra acción que se intentare contra la Inspectoría General de Tribunales, los cuales cursen o cursaren por ante el Tribunal Supremo de Justicia, los Tribunales Contencioso Administrativos y los Tribunales Ordinarios de la República”. Agrega el oficio del Procurador: “En virtud de la presente delegación, queda usted facultado para intervenir en dichos procesos, intentar y sostener acciones y recursos ordinarios y extraordinarios y realizar todos aquellos actos que sean procedentes para la mejor defensa de los derechos e intereses de la República Bolivariana de Venezuela.- De conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, queda autorizado para sustituir esta delegación en abogados adscritos a esa Inspectoría”.

Tal oficio, acompañado de una sustitución de la delegación otorgada en forma notarial en los abogados..., fue consignado en el expediente por la abogada... en 4 de julio de 2000, oportunidad en la cual la misma diligenciante se atribuyó la condición de Inspectora de Tribunales (E) y retiró el cartel de emplazamiento. La misma abogada consignó un ejemplar del periódico donde se hizo la publicación del cartel, por medio de diligencia de fecha 11 de julio de 2000...”.

Sobra acotar que las atribuciones constitucionales de la Procuraduría General de la República no le facultaban para delegar la representación de la República en causas no patrimoniales, por lo que la solución adoptada era inviable.

Esta falta de capacidad le impide a la Inspectoría General de Tribunales accionar válidamente ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a los efectos de interponer recursos de nulidad contra decisiones disciplinarias –hoy en día de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial-, por lo que vemos con sorpresa que estas acciones, que comenzaron a ser admitidas por el Juzgado de Sustanciación de esa Sala en el año 2000, hoy siguen siendo admitidas bajo el siguiente criterio, que proviene de la sentencia No. 00420 (Exp. 2001-0721) dictada el 18 de marzo de 2003 por la Sala Político Administrativa:

“...Para decidir, la Sala observa:

1.- Debe pronunciarse en primer término esta Sala con respecto al alegato formulado por la representación del autor del acto, en el cual se cuestiona la legitimación activa de la Inspectoría General de Tribunales; sobre lo cual es preciso señalar que ya esta Sala ha establecido con relación a este punto, que el Inspector General de Tribunales tiene cualidad para actuar legítimamente contra los actos emanados de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que considere lesionan los intereses difusos o colectivos.

En efecto, si bien el artículo 23 del Decreto por el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, otorga de manera provisional, la competencia disciplinaria al órgano antes indicado, reforzado además este carácter, en la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, de fecha 15 de agosto de 2000, tal circunstancia no es óbice para legitimar al Inspector General de Tribunal (sic), quien como titular del órgano auxiliar del ente decisor, tal como lo establece el artículo 28 del mismo decreto, y dada la condición de unidad autónoma del órgano que preside, por virtud del artículo 22 de la indicada Normativa que rige las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, cuenta no sólo con la facultad sino también con la obligación de defender la transparencia de los procedimientos y decisiones administrativas dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, en

ejercicio de su potestad disciplinaria. Así se decide.

Dicho lo anterior, pasa la Sala a pronunciarse en torno a los presuntos vicios de los que adolece el acto impugnado, señalados por el recurrente, y en tal sentido se observa:...”.

La sentencia en cuestión afirma, sin explicación del porqué, que “...si bien el artículo 23 del Decreto por el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, otorga de manera provisional, la competencia disciplinaria al órgano antes indicado, reforzado además este carácter, en la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, de fecha 15 de agosto de 2000, **tal circunstancia no es óbice** para legitimar al Inspector General de Tribunal (sic),...”, es decir, que tal circunstancia no es obstáculo para atribuirle a la Inspectoría General de Tribunales la facultad de comparecer en juicio representando a la República, sin que dicha facultad esté prevista por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela u otra norma jurídica. Respetuosamente disintimos del criterio de la Sala Político Administrativa bajo análisis, pues aunque no sostuviésemos la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, sin embargo dicha norma no contiene en su texto referencia alguna a la facultad de la Inspectoría General de Tribunales para accionar judicialmente, y si atendemos a la doctrina constitucional y administrativa más arraigada, los órganos del poder público sólo pueden actuar con base en las atribuciones que la ley expresamente les confieren, y las normas que contemplan dichas atribuciones son de interpretación restrictiva, nunca extensiva, por lo que frente a la ausencia de la atribución en el dispositivo legal –que significa la ausencia de atribución por vía de ley- no es correcto que la Sala se la confiera al órgano administrativo, pues ella, a su vez, como órgano jurisdiccional, tampoco tiene la atribución legal para darle poderes a algún funcionario cuando la ley no lo ha hecho.

Con el transcurso del tiempo, el criterio jurisprudencial bajo examen también ha sido contradicho bajo otro argumento, como puede verse del extracto del voto salvado contenido en la siguiente decisión No. 02583 de la Sala Político Administrativa de 07 de diciembre de 2004:

**“...VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO SUPLENTE DR.
HUMBERTO BRICEÑO LEÓN**

Exp. N° 2000-0409

El Magistrado Suplente Humberto Briceño León, disiente del criterio de la mayoría sentenciadora en esta causa por las razones siguientes:

La acción de lesividad administrativa ha sido pacíficamente excluida de nuestro sistema contencioso administrativo. Así tanto la doctrina como un sector importante de la jurisprudencia venezolana han estimado inadmisibles la acción mediante la cual los órganos autores de los actos administrativos puedan impugnar a su vez esos mismos actos en sede contencioso administrativo. Estando integrado el órgano querellante en el órgano autor del acto impugnado, resulta ésta acción asemejable a la referida acción de lesividad administrativa que no admite nuestro sistema contencioso administrativo...”.

Últimamente, la Sala Político Administrativa dictó sentencia No. 02060 – de 10 de agosto de 2006, expediente 2001/0532- en la que señaló acerca del asunto de la legitimación de la Inspectoría General de Tribunales:

“... PUNTO PREVIO

Antes de cualquier otra consideración, esta Sala estima importante resolver los siguientes aspectos:

1.- En primer lugar, es menester emitir pronunciamiento, a propósito del cuestionamiento hecho a la legitimación activa de la Inspectoría General de Tribunales en el presente procedimiento por parte de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del

Sistema Judicial, como también por parte del Ministerio Público, al interpretar que la actuación del órgano auxiliar se circunscribe a lo que ha sido denominado por la doctrina extranjera “recurso o acción de lesividad”.

Al respecto, es preciso señalar que ya esta Sala ha emitido opinión con relación al punto en discusión, afirmando la cualidad que le asiste al Inspector General de Tribunales para actuar legítimamente contra los actos emanados de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que considere lesionan los intereses difusos o colectivos.

Si bien el artículo 23 del Decreto por el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, otorga, de manera provisional, la competencia disciplinaria al órgano antes indicado, reforzado además este carácter, en la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, de fecha 15 de agosto de 2000, tal circunstancia no es óbice para legitimar al Inspector General de Tribunales, quien como titular del órgano auxiliar del ente decisor, como lo establece el artículo 28 del mismo decreto, y dada la condición de unidad autónoma del órgano que preside, por virtud del artículo 22 de la indicada Normativa que rige las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, cuenta no sólo con la facultad, en ejercicio de su potestad sancionatoria, sino también con la obligación de defender la transparencia de los procedimientos y decisiones administrativas dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, dada la trascendencia que lleva implícita esta materia para la colectividad.

De otra parte, es menester destacar que si bien la actuación de la Inspectoría General de Tribunales podría dar lugar a una interpretación confusa que permitiera asimilarla al llamado recurso de lesividad, efectivamente utilizado en otros sistemas, mas no así en Venezuela, cuando se trata de que la Administración recurra de sus propios actos; resulta necesario aclarar que en todo caso no sería posible considerar la existencia de tal figura, como lo indicara en su escrito la representante del Ministerio Público, cuando señaló que la Inspectoría General de Tribunales constituye un órgano de jerarquía inferior a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

Conviene así señalar que con el Decreto por el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, y en adelante, todos los instrumentos normativos que destacan la materia y las

respectivas competencias de los entes involucrados, ha quedado claro el carácter de órgano auxiliar y por ende, la relación de coordinación más que de subordinación, que distingue a la Inspectoría General de Tribunales respecto de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

Distinta era la situación anteriormente a la intervención de los Poderes Públicos y bajo la vigencia única de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, pues de conformidad con esta normativa, la Inspectoría de Tribunales efectivamente era parte integral del suprimido Consejo de la Judicatura, y por tanto, su condición era claramente subordinada al mencionado órgano de acuerdo con los parámetros que le imponía la ley en su momento.

Sin embargo, en la actualidad, con la sucesión de instrumentos jurídicos reguladores de la estructura y funcionamiento de ambos órganos, no queda duda alguna de la relación de coordinación existente entre éstos, haciéndose especial énfasis en el carácter de órgano auxiliar con el que cuenta la Inspectoría General de Tribunales, como apoyo directo de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, en la tramitación y sustanciación de los procedimientos disciplinarios.

Por tales razones, esta Sala reitera que si bien estos órganos comparten actividades que le son afines y además, conllevan a una directa prelación por motivo de sus funciones, cada uno de los organismos señalados cuenta con la independencia que le da atribuciones para actuar de manera individual dentro de sus respectivas competencias, admitiéndose entre otras, la facultad de la Inspectoría General de Tribunales para activar el proceso contencioso-administrativo cuando considere que una decisión emanada de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, como ente disciplinario que es y consecuentemente, de contenido resolutorio y definitivo su pronunciamiento en sede administrativa, no cumpla con el debido apego a las normas constitucionales y legales que le son inherentes al momento de dictar el respectivo acto administrativo disciplinario. Así se decide...”.

En nuestro criterio, la precitada sentencia reincide en atribuirle a la Inspectoría General de Tribunales facultades que la leyes no han previsto para ella. En el texto de la decisión fue reproducido el párrafo de la sentencia de 18

de marzo de 2003 que le atribuyó al órgano administrativo facultad para accionar mediante la fórmula de que “ello no constituye óbice”, es decir, afirmando que no hay obstáculo, para reconocer una legitimación activa que se presumió existente al interpretar extensivamente –cuando lo correcto es interpretar restrictivamente- el inconstitucional artículo 22 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, de fecha 15 de agosto de 2000. En segundo lugar, al argumentar sobre la supuesta relación de coordinación entre la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial –que tampoco existe dada la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia- se incurre nuevamente en el error de presumir que la independencia de un despacho con respecto al otro tácitamente faculta a la Inspectoría General de Tribunales para accionar judicialmente, cosa que no es efecto o consecuencia necesaria de la primera, pues como dijimos, las facultades de los órganos del Poder Público no pueden ser presumidas, deben constar expresamente de la ley. Por último, la sentencia alude a esa inexistente legitimación activa de la Inspectoría General de Tribunales refiriéndola a casos de lesión de intereses difusos o colectivos, los cuales, de resultar afectados por las decisiones disciplinarias –que son actos administrativos de efectos particulares- no podrían tampoco ser defendidos por la Inspectoría General de Tribunales, pues del texto constitucional tampoco se evidencia que cuente con esa facultad, como si la ostenta, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo.

Todos los hechos y razonamientos anteriores dejan sentado que la Inspectoría General de Tribunales, no tiene capacidad para comparecer en juicio, lo que la excluye definitivamente de cualquier proceso disciplinario que estuviese diseñado bajo el concepto de que la jurisdicción disciplinaria es de naturaleza judicial y no de naturaleza administrativa.

6. Consideraciones sobre la facultad de atender en juicio causas disciplinarias por parte del Ministerio Público y su incompetencia para inspeccionar y vigilar tribunales

Por otro lado, el numeral 5 del artículo 285 de la Constitución le confiere al Ministerio Público la atribución de *intentar* las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios del sector público, con motivo del ejercicio de sus funciones.

Este artículo nos señala que el Ministerio Público puede intentar “las acciones a que hubiere lugar”, por lo que dudamos seriamente de que se le atribuya en dicha norma un carácter judicial al procedimiento disciplinario contra jueces. Al contrario, la norma reconoce la existencia de un abanico de acciones dentro de la esfera pública las cuales prevé que el Ministerio Público pueda incoar según sea el caso. Una interpretación superficial del texto constitucional pudiese incurrir en el error de pensar que la acción disciplinaria es judicial y que sólo puede ser intentada por el Ministerio Público, porque en la acción penal este órgano es el legitimado activamente para acusar ante los tribunales.

No. Si respetamos el carácter restrictivo que debe tener toda interpretación de normas atributivas de facultades a funcionarios públicos según el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la atribución que tiene el Ministerio Público de acuerdo a esta norma es, a nuestro humilde criterio, la de dirigirse a cualesquiera órganos del Poder Público e intentar las acciones allí previstas según los procedimientos de ley. Y mas allá, pensamos que en algunos de esos casos si bien el Ministerio

Público podrá denunciar los hechos para que los procedimientos sean iniciados, su actuación no podrá pasar de allí, debido a previsiones legales que le atribuyan a un órgano distinto el ejercicio de la acción, es decir, la tramitación del procedimiento, o como también sería el caso de no poder incoar acción civil por indemnización de daños y perjuicios contra el funcionario por estar legitimada activamente la persona del agraviado y no los terceros.

En conclusión, si bien el Ministerio Público es el legitimado para representar al Estado en los juicios penales, ello no implica que el procedimiento disciplinario deba tener una naturaleza judicial, pues el numeral 5 del artículo 285 de la Constitución hace la salvedad de que el Ministerio Público puede intentar, entre otras, la acción disciplinaria, diciendo “acciones a que hubiere lugar”, sin discriminar su naturaleza, al punto que alude a acciones administrativas, disciplinarias, civiles, penales, laborales y militares ilustrando la variedad de acciones existentes dentro del ordenamiento jurídico, unas de carácter administrativo, y otras de carácter jurisdiccional.

Por otra parte, si la acción disciplinaria del proceso disciplinario contra jueces fuese de naturaleza jurisdiccional, lo cierto sería también que le correspondería al Ministerio Público y no a la Inspectoría General de Tribunales su ejercicio.

Pero, a los efectos de que la potestad disciplinaria sea ejercida debidamente, es necesaria la investigación de los casos por parte de la administración, y en el caso del Poder Judicial, esta investigación le es encomendada por la Constitución a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, como hemos venido sosteniendo. Ello produce la consecuencia de sustraer esta facultad investigativa, que es puesta en práctica mediante las inspecciones a los tribunales, de la esfera de atribuciones del Ministerio Público.

Por lo tanto, si el procedimiento disciplinario fuese judicial, si bien el Ministerio Público estaría legitimado activamente, no podría inspeccionar tribunales a los efectos de investigar y sustanciar causas disciplinarias.

7. La desnaturalización del procedimiento disciplinario al convertirse en juicio.

La concepción -hasta el momento infundada, pues la ley ni la doctrina lo contemplan- de un procedimiento disciplinario de naturaleza judicial desnaturalizaría el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la administración, trocándolo en un procedimiento penal sin razón de existir simultáneamente con el procedimiento penal ordinario.

La razón de la anterior afirmación está en la misión u objetivo perseguidos en uno y otro caso, los cuales son distintos. El ejercicio de la potestad disciplinaria persigue el mantenimiento de la buena calidad del servicio prestado por la administración pública a través de la supervisión entre sus integrantes. En cambio, el ejercicio de la potestad punitiva del Estado persigue la represión y el castigo de delitos por parte de cualquier ciudadano, sea funcionario o no. El objeto de la disciplina es exigir conductas ideales por parte de los funcionarios públicos, mientras que el derecho penal castiga las conductas delictuales. A pesar de que el derecho administrativo disciplinario comparte cierto carácter sancionatorio con el derecho penal, la doctrina es cónsona en deslindar uno del otro sin confundirlos. La penalización de la disciplina traería, entre otras consecuencias, la pérdida de la eficacia y la prontitud en la aplicación de correctivos por parte de las organizaciones administrativas sobre sus funcionarios. ¡Imagínese el lector que para poder amonestar a un archivista de un ministerio, la recepcionista de la oficina de un

diputado o a un agente policial por llegar tarde al trabajo tuviese el Ministerio Público que acusarlos ante un Juez Penal!. Con tan aparatosas exigencias, la pronta y eficaz corrección de los problemas más comunes en la administración se haría una tarea casi imposible.

A los seis años de vigencia de la Constitución, las aguas han comenzado a calmarse, y a nuestro juicio comienza la oportunidad para examinar con serenidad algunos de los tópicos aquí tratados. No puede exigírsele a la administración pública que acabe con problemas de índole penal, como lo sería la corrupción administrativa, mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria.

En el caso del Poder Judicial, el sensacionalismo y el afán de figuración de unos pocos llevó en no pocas ocasiones a exagerar el papel supervisor del Consejo de la Judicatura y últimamente de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, permitiendo un ejercicio desmedido y francamente exagerado de las funciones de la Inspectoría General de Tribunales, como si la represión de los delitos dentro de esta rama del poder público fuese posible a través del procedimiento disciplinario contra jueces. Esto no es tarea de la administración interna del Poder Judicial, sino de los órganos de justicia penal ordinaria. La disciplina dentro del Poder Judicial sólo llega hasta la corrección y sanción a sus funcionarios para que el servicio de administración de justicia funcione bien, es decir, para que los horarios de trabajo sean cumplidos, para que se despache un mínimo de días al año, para que los juicios no sean retardados ilegal o injustificadamente, para que los jueces no abusen de su autoridad, etc., ya que las otras responsabilidades derivadas del proceso son de distinta naturaleza y de la competencia de otros órganos del Poder Judicial.

8. Consideraciones sobre la incidencia de la recusación y la inhibición según la naturaleza que se le atribuya al procedimiento disciplinario contra jueces

Otro factor a tener en cuenta para dilucidar la correcta naturaleza del procedimiento disciplinario contra jueces lo es la incidencia de la recusación y la inhibición según la naturaleza que se le atribuya al procedimiento.

Si el procedimiento disciplinario contra jueces se tratase de un procedimiento jurisdiccional, éste inmediatamente relacionaría al juez encausado y al particular “agraviado” –que no lo es- como partes enfrentadas en juicio, y así, quedaría automáticamente configurada una clara situación de incompetencia subjetiva del juez sometido a juicio disciplinario –dentro de la causa donde el “agraviado” es parte, de la que conoce en su tribunal- en razón del natural distanciamiento con el “agraviado” motivado al enfrentamiento que sostendrían en el “juicio disciplinario”. En este caso, por ejemplo, podríamos estar hablando de la procedencia de la inhibición o recusación del Juez basada en los numerales 10, 8 ó 17 del artículo 82° del Código de Procedimiento Civil.

Frente a nuestra anterior afirmación, alguien podría tratar de rebatir el punto diciendo que en el actual procedimiento disciplinario contra jueces, la admisión de la acusación disciplinaria obliga al juez encausado a inhibirse del conocimiento del juicio tramitado por el denunciante en su tribunal, y por ello la inhibición no sería nada nuevo si el procedimiento disciplinario fuese judicial.

Pues ello sólo sería aparente. Las situaciones no son iguales: En el caso del procedimiento administrativo, como el denunciante no es parte, no depende de él que la Inspectoría General de Tribunales acuse disciplinariamente al juez denunciado, y por ello la activación del procedimiento disciplinario está fuera de

su poder. En cambio, si el procedimiento disciplinario fuese judicial, la iniciativa para accionar si estaría en manos del que ahora si podría ser llamado “agraviado”, y éste tendría la posibilidad de apartar al juez del conocimiento de cualquier juicio donde él fuese parte, simplemente accionando por la vía disciplinaria.

Imaginemos cómo resultarían entorpecidos los juicios, sobre todo los penales, por el uso como recurso dilatorio de la acción disciplinaria por parte de litigantes malintencionados para así apartar a los jueces de sus causas. Si con el procedimiento administrativo disciplinario son muy frecuentes los casos de litigantes malintencionados que usan la denuncia cuando la recusación infundada ha sido desechada dos veces, para ver si por suerte logran apartar al juez del juicio que llevan, no somos capaces de imaginar la magnitud del problema si a través de una errónea judicialización del procedimiento disciplinario se le diese el poder a quienes por la naturaleza de la potestad disciplinaria, jamás podrán tener interés actual y legítimo para accionar, de hacerlo a discreción, dando lugar a la automática inhibición de los jueces cada vez que quieran.

9. La ejecución inmediata de la decisión disciplinaria frente a la judicialización del procedimiento

Si concibiésemos un procedimiento disciplinario de naturaleza jurisdiccional, también nos encontraríamos con serias dificultades para ejecutar en forma inmediata las decisiones que impusiesen sanciones a los jueces incurso en faltas disciplinarias.

En efecto, la decisión disciplinaria, por tratarse de un acto administrativo y no de un acto jurisdiccional, es ejecutable inmediatamente, pudiendo ser controlada su legalidad por el órgano jurisdiccional contencioso administrativo competente para ello.

En cambio, las decisiones judiciales no son ejecutables inmediatamente por la necesidad de respetar el principio de la doble instancia, de manera tal que sólo pueden ser ejecutadas una vez que quedan definitivamente firmes.

Así, para judicializar el procedimiento disciplinario, sería necesario contar con una segunda instancia que conociese de las apelaciones contra las sentencias dictadas por los tribunales disciplinarios, solución a la que trató de llegar el proyecto de Código de Ética del Juez propuesto inicialmente por el Tribunal Supremo de Justicia a la Asamblea Nacional, creando la Sala Especial Disciplinaria del Tribunal Supremo de Justicia, solución que no fue acogida por el Poder Legislativo debido a que dicha Sala no estuvo prevista en la Constitución, y crearla por vía de Ley violaría el artículo 262 de la carta magna.

Entonces, la imposibilidad de ejecutar inmediatamente la decisión disciplinaria, le restaría al ejercicio de la potestad disciplinaria la eficacia que deviene de la pronta imposición de las sanciones, desnaturalizando, como hemos venido diciéndolo, su ámbito y sentido de aplicación.

10. Solución propuesta

Como lo ha apuntado el magistrado Peña Solís, no hay definición objetiva de la función administrativa, y por eso no puede decirse –tampoco con base en el Diario de Debates de la Constituyente- que el artículo 267 de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aludió a tribunales de justicia en lugar de órganos administrativos, ni que el artículo 141 ejusdem desconozca la posibilidad de que los poderes legislativo y judicial estén organizados administrativamente y apliquen procedimientos administrativos en su seno. Sencillamente, no emergieron de la transcripción de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, ni de la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las razones que hayan podido tener los constituyentes para redactar el artículo 267 en la forma que lo hicieron, que parece ligera cuando al interpretarla dentro del contexto constitucional observamos que choca con el resto de las normas que construyen el Poder Público en nuestro país. El artículo 267 contiene el vocablo “jurisdicción disciplinaria judicial”, en contraposición con un órgano administrativo -la Dirección Ejecutiva de la Magistratura- que ejerce a nombre del Tribunal Supremo de Justicia la inspección y vigilancia de los tribunales mediante procedimientos típicamente administrativos, y que en ningún caso podría sostener en juicio acción alguna, mientras que en sede administrativa sí.

El ejercicio de la potestad disciplinaria no es función jurisdiccional porque no tiene como objetivo impartir justicia a los particulares de forma que el estado que juzga es un tercero desinteresado que dirime la controversia. Es función administrativa porque su fin es asegurar que la administración de justicia sea ejercida cabalmente por los jueces, y el ejercicio de la disciplina parte del seno de la organización administrativa del Poder Judicial y se dirige hacia estos funcionarios, sin que los ciudadanos tengan interés actual, legítimo y sobre todo directo sobre el resultado.

El Poder Judicial no solo ejerce la función jurisdiccional hacia la ciudadanía. Decir esto implicaría que la disciplina también va dirigida hacia ella y que los jueces están fuera y no dentro del Poder Judicial. También sería

desconocer que todo poder público está organizado administrativamente y que en su seno se ejercen funciones administrativas.

Hacer la nómina del Poder Judicial no es impartir justicia, y aplicar la disciplina tampoco. La disciplinaria es una responsabilidad administrativa funcional y directamente no tiene nada que ver con lo que está afuera del Poder Judicial.

El argumento de que los tribunales disciplinarios son órganos judiciales se desmorona porque concibe la idea de los jueces de jueces, confundiéndose el procedimiento disciplinario con el proceso penal.

Si de lo que se trata es de judicializar los procedimientos disciplinarios, se llegaría a la absurda conclusión de tener que enjuiciar disciplinariamente al Presidente, a los Diputados, Militares, Policías, etc., y a todo funcionario susceptible de convertirse en sujeto disciplinado, mediante acusación de los ciudadanos.

Por lo tanto, proponemos una interpretación del artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela hecha tomando en cuenta el contexto Constitucional, la doctrina y la jurisprudencia, para determinar la naturaleza jurídica del procedimiento disciplinario contra jueces:

Dado que según lo determina la doctrina, y así lo ha reconocido también la jurisprudencia, la potestad disciplinaria que ostentan ciertos órganos del Poder Judicial es de naturaleza administrativa, y por cuanto el ejercicio de esta potestad es de la misma naturaleza, y visto que no hay definición objetiva de la función administrativa, y por eso no puede decirse –tampoco con base en el Diario de Debates de la Constituyente- que el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aludió a tribunales de justicia en lugar

de órganos administrativos, ni que el artículo 141 ejusdem desconozca la posibilidad de que los poderes legislativo y judicial estén organizados administrativamente y apliquen procedimientos administrativos en su seno, proponemos la creación de los Tribunales Disciplinarios del Poder Judicial como órganos administrativos adscritos al Tribunal Supremo de Justicia, con igual rango a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Estos Tribunales Disciplinarios, que por llamarse tribunales no dejan de ser órganos administrativos, tal y como sucedía con el extinto Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura, serían competentes para conocer de los procedimientos administrativos disciplinarios iniciados por la Inspectoría General de Tribunales adscrita a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, decidiéndolos mediante el pronunciamiento de actos administrativos de efectos particulares, impugnables por el juez sancionado mediante el recurso (juicio) de nulidad contra ese tipo de actos del cual es competente para conocer la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Dentro de los modos de inicio del procedimiento por ante la Inspectoría General de Tribunales, estaría naturalmente la denuncia, que le seguiría permitiendo a los ciudadanos –aún sin ser parte dentro del procedimiento disciplinario- impulsar la investigación.

CONCLUSIONES

Dentro del Poder Judicial las relaciones entre los jueces y la organización son de carácter administrativo y por tanto no tienen que ver con la función jurisdiccional que éstos ejercen derivada de la potestad jurisdiccional que la Constitución le ha consagrado a esa rama del Poder Público.

El Poder Judicial ostenta la potestad de organizarse internamente, y dicha potestad organizativa le permite establecer qué órganos lo conforman, y qué jerarquía ocupan dentro de la organización.

Igualmente, el Poder Judicial al organizarse dicta pautas de conducta que sus funcionarios deben seguir para cumplir bien la función jurisdiccional que la administración de justicia está a desempeñar.

De acuerdo a la organización jerárquica del Poder Judicial, ciertos funcionarios de rango superior vigilan la conducta de los demás y procuran que ésta se adecue a la que la organización requiere, y ello constituye el ejercicio de la potestad disciplinaria dentro de ese Poder, que no es entonces de interés directo de los particulares ajenos a la organización.

La potestad disciplinaria del Poder Judicial, y su ejercicio a través del procedimiento disciplinario, son de carácter interno y por lo tanto de naturaleza administrativa.

Por cuanto la jurisdicción disciplinaria judicial mencionada en el artículo 267 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no se encuentra justificada en el Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, ni en la Exposición de Motivos de la carta magna, pero las

atribuciones de inspección y vigilancia de los tribunales si están claramente establecidas en cabeza de un órgano administrativo que es la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, el cual no tiene capacidad para accionar judicialmente, entonces concluimos que siendo la naturaleza de la potestad disciplinaria y de su procedimiento propias del Derecho Administrativo, entonces la interpretación de dicho artículo tomando en cuenta el contexto dentro del que se encuentra, es que los Tribunales Disciplinarios a los que se refiere, para ser constituidos en forma ajustada a derecho, doctrina y jurisprudencia, y sin que resulte desnaturalizado el procedimiento disciplinario, deberían ser constituidos como órganos administrativos disciplinarios del Poder Judicial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo Juárez, J. (1998). ***Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*** (1ª reimp.). Valencia – Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Brewer, A. (1978). ***Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana***. Caracas: Editorial jurídica Venezolana. (Colección Monografías Administrativas, No. 1)

Código de Procedimiento Civil (1987). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 3.694 (Extraordinario), Enero 22 de 1986.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 36.860, Diciembre 30 de 1999.

Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 36.857, Diciembre 27 de 1999.

Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 36.859, Diciembre 29 de 1999.

Decreto de Régimen de Transición del Poder Público (1999). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. No. 36.920, Marzo 28 de 2000.

El Pequeño Larousse Ilustrado 1998 (4° ed.) (4° reimp.) (1997). Barcelona: Larousse, S.A.

Lafuente Benaches, M. (1996). ***El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado***. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1998). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 36.534, 08 de septiembre de 1998.

Ley Orgánica del Poder Judicial (1998). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. No. 5.262 (Extraordinario), 11 de septiembre de 1998.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (2004). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. No. 37.942. mayo 20 de 2004.

Mora Caicedo, E., y Rivera Martínez, A. (2000). ***Derecho Administrativo y Procesal Administrativo***. Santa Fe de Bogotá: Editorial Leyer Ltda.

Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial (2000). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. No. 37.014, Agosto 15 de 2000

Peña, J. (2000). ***Manual de Derecho Administrativo*** (Vol. 1) . Caracas: Tribunal Supremo de Justicia. (Colección de Estudios Jurídicos).

Revista del Consejo de la Judicatura. (1989), 39, noviembre.

Universidad Católica Andrés Bello (1997). **Manual para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado en el Área de Derecho para optar al título de Especialista.** Caracas: Autor.

Velásquez Gómez, I. (1999). **Manual de Derecho Disciplinario** (2ª ed.). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Venezuela, Asamblea Nacional Constituyente. (1999). **Diario de Debates** (Documento en línea). Caracas: Asamblea Nacional. Disponible: <http://www.asambleanacional.gob.ve/ns2/constituyente.asp> (consulta: 2006, julio 6)

Vílchez, R. (Comp.) (1996). **Compilación constitucional de Venezuela.** Caracas: Congreso de la República.