



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA
DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999
Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961**

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

Autor: Laura de los A. Aguerrevere F

Asesor: Ninoska Rodríguez L.

Caracas, marzo de 2009

UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de asesora del Trabajo Especial de Grado, presentado por la Abogada **Laura de los Angeles Aguerrevere Fersaca**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo cuyo título tentativo es: **LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador.

En la ciudad de Caracas, a los veintiún (21) días del mes de enero del año 2009.

Ninoska Rodríguez L

C.I. N° 8.368.971

En memoria de Laura Margarita y
Angel Demetrio, quienes me
enseñaron el valor de la justicia y de
la bondad que ella requiere para
sobrevivir.

Gracias a Armando Luis Blanco, sin cuya constante inspiración e inquisición seguramente no hubiera terminado este proyecto, por lo que tengo el privilegio de llamarlo “amigo”.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO ADMINISTRATIVO	3
CAPITULO II: EL GOBIERNO Y DIRECCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961	8
A. El Consejo de la Judicatura	8
B. La defensa Pública Penal	15
C. La Inspectoría General de Tribunales.....	18
CAPITULO III: EL GOBIERNO Y DIRECCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999	19
A. La Comisión Judicial	19
B. La Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial / Los Tribunales Disciplinarios	20
C. La Dirección Ejecutiva de la Magistratura	21
D. La Inspectoría General de Tribunales	21
CAPÍTULO IV: LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	
CONCLUSIONES	
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	23

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

**LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL EN LA
CONSTITUCIÓN DE 1999 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961**

Autor: Laura de los A. Aguerrevere F.
Fecha: enero, 2009

RESUMEN

La Constitución de 1999 introdujo nuevas propuestas en cuanto a la organización, administración y gobierno del Poder Judicial. Así, a nueve años de su implementación, la presente investigación tiene como finalidad principal determinar si tales innovaciones representan una mejoría en la obtención de la meta de una correcta y sana administración de justicia, como pilar fundamental de todo Estado de Derecho y, establecer cómo se interrelaciona esta nueva forma de Administración inserta en el Poder Judicial, con las funciones que le son propias a la cabeza de éste: la jurisdicción y especialmente, qué papel desempeña la jurisdicción contencioso-administrativa llamada a controlar dicha actividad de gobierno y dirección del Poder Judicial. Para su desarrollo metodológico, la investigación será de tipo monográfico-documental a un nivel descriptivo, por lo que se tratará de una investigación analítica y conceptual.

Descriptores: Principio de Colaboración de Poderes, función administrativa, gobierno y dirección del Poder Judicial.

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de la denominada crisis del Poder Judicial, la Constitución de 1999 estableció un régimen administrativo distinto a su predecesora de 1961, en específico, con respecto a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. En efecto, el nuevo Texto Fundamental dispuso la creación de unos órganos administrativos dependientes jerárquicamente del Tribunal Supremo de Justicia, cuyo objetivo es el ejercer las funciones de administración y gobierno del sistema judicial venezolano y la actividad disciplinaria sobre el Poder Judicial. Dicha estructura fue creada en sustitución del Consejo de la Judicatura, órgano con autonomía funcional (también denominado por cierto sector de la doctrina como *Administración Acentralizada*) totalmente separado del Poder Judicial, previsto en la Constitución de 1961 con el nombre de Consejo de la Judicatura.

Por otra parte, la jurisdicción contencioso-administrativa surge como una forma de controlar judicialmente la actividad administrativa del Estado y su enorme cantidad de privilegios y prerrogativas, bajo la premisa de que sólo el control ejercido por un órgano separado y distinto a la Administración, cuyas decisiones se encuentren investidas de las características propias de la jurisdicción, podría garantizar la imparcialidad y objetividad necesarias para la protección de los derechos de los ciudadanos.

En tal sentido, la Carta Magna, crea órganos administrativos dentro de la estructura organizativa del Poder Judicial y, amplía su espectro de actuación administrativa, en cabeza primordialmente del máximo jerarca del Poder Judicial, cual es el Tribunal Supremo de Justicia.

No obstante, importantes críticos se han presentado con respecto del nuevo sistema, siendo cada vez más difundida la opinión de que con ella no

se han logrado los objetivos que se proponía la reforma de 1999; antes por el contrario, luego de casi 10 años de aplicación lo único meridianamente obvio es que el Poder Judicial es cada vez más débil y dependiente de las fuerzas políticas predominantes en otras ramas del Poder Público.

Así, se persigue entonces por una parte, comparar el vigente sistema de organización y gobierno del Poder Judicial con el establecido en la Constitución de 1961, a través de su correspondencia o no con los principios del derecho administrativo y con la actividad jurisdiccional en sí, para poder determinar si la nueva organización se ha traducido o no en una mejor y correcta administración de justicia.

Igualmente, se pretende analizar si efectivamente la estructura y organización administrativa del Poder Judicial es o no un factor determinante para el cumplimiento de los principios de imparcialidad y transparencia que rigen a la actividad jurisdiccional en general y específicamente al contencioso administrativo, como la rama garante y defensora del administrado frente al enorme poder autotutelado de la Administración; o si por el contrario, es el factor humano el que puede establecer entre el éxito o el fracaso de uno u otro sistema.

No se busca con el presente análisis, determinar la validez o no del sistema de gobierno y dirección del Poder Judicial, ya que su conformidad a derecho, por ser un sistema diseñado por la propia Constitución y que encuentra asidero a lo largo de su texto, no se cuestiona, por constituir un tema complejo que ameritaría una investigación aparte; lo que se pone en duda es la transparencia, efectividad y garantías que ofrece el mencionado sistema. En virtud de ello, se hará una descripción y análisis comparativo con

respecto a la forma de gobierno bajo la Constitución de 1961 y el papel del contencioso-administrativo en ambos casos, para así poder llegar a una conclusión con respecto a cuál resulta mejor, como respuesta a las circunstancias de crisis profunda que vive actualmente la sociedad venezolana.

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL Y LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO ADMINISTRATIVO

De manera preliminar resulta necesario para el presente estudio pasarse por los conceptos de “Derecho Administrativo”, “Administración Pública” y “Función Administrativa”. En tal sentido, lo primero que debe señalarse es que no existe en la doctrina una concepción unívoca de estas tres nociones.

Así, Parada (2000,12) indica desde la experiencia española, que si se define al Derecho Administrativo como: “...el conjunto de normas y principios destinados a regir la organización y el comportamiento de las administraciones públicas...”, lo que resulta fundamental es la concepción de Administración Pública que se tenga.

Por su parte, reseña Cancelado Ruiz (2001) que el vocablo administración es la acción y efecto de administrar, en tanto que administración pública, acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación de los intereses públicos, al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado; y también sirve para definir al conjunto de organismos encargados de cumplir esa misión.

En tal sentido, concluye Parada (2000,14) que deben excluirse entonces de dicha noción a las “...organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica sea crear Derecho...”, como lo son las Cortes Generales, los Parlamentos Autonómicos (haciendo referencia a la estructura organizativa española) y los jueces y demás tribunales. Así, el concepto viene a construirse con la integración de la Administración del Estado, las demás administraciones de base territorial e, incluso, la

denominada Administración Corporativa (Colegios Profesionales, etc), aun cuando la doctrina no haya sido unánime en cuanto a su inclusión como parte de la Administración Pública.

Finalmente, agrega este autor, que a pesar de considerar excluidos en principio, a los órganos que, como se indicara *supra*, sus funciones propias son creadoras o garantes de Derecho y, por lo tanto, no sometidos al Derecho Administrativo, sino regidos por las reglas del Derecho Constitucional o por sus propias normas; no es menos cierto que, el Estado también se manifiesta a través de esos órganos del Poder Público como sujeto de Derecho, es decir, como Administración pública, cuando dichas administraciones desarrollan una actividad materialmente administrativa, ya sea celebrando contratos, administrando patrimonio o su personal de apoyo. Considera en conclusión Parada, que "...toda esa actividad instrumental que no constituye propiamente la función específica que les ha sido atribuida por la Constitución, pero que es absolutamente necesaria para la realización de sus cometidos constitucionales, se rige por el Derecho Administrativo..." (p. 15).

Adicionalmente, a manera de complemento, ha indicado este autor, con respecto a la relación entre la Administración y los jueces en el Derecho español, que la misma ha evolucionado de manera inversa a la que se ha mantenido con el Poder Legislativo, por lo que ha sufrido con el pasar del tiempo una merma importante y aunque la Administración ostenta todavía importantes poderes "cuasi-jurisdiccionales", sus relaciones con los Tribunales no tienen ya el aire de prepotencia con que se iniciaron en los orígenes del constitucionalismo, provocado por la hostilidad con que la Revolución Francesa contempló a los Tribunales, todo lo cual devino en la implementación de la idea de que juzgar a la Administración es también administrar, por lo que debía entenderse que atribuir esa función a los jueces era una infracción al principio de la separación de poderes.

No obstante, dicha situación de privilegio casi absoluta fue mitigándose con el tiempo, hasta que a partir de 1956, surge la jurisdicción contencioso administrativa integrada dentro del sistema judicial, como un orden jurisdiccional más, a cargo de los miembros de la carrera judicial y no ya, un fuero de la Administración, es decir, la Administración es juzgada con normalidad por los jueces, aunque en un fuero especial diferente del ordinario civil.

En este orden de ideas vale la pena resaltar, por esclarecedor, el desarrollo que tuvo la organización estatal y la separación de poderes en el Derecho anglosajón, toda vez que la misma devino en un sistema totalmente diferente al regente en europa continental. Esta situación es descrita por García de Enterría (1997, 27), cuando señala que incluso la propia palabra Estado es extraña al Derecho inglés, en sustitución de la misma se utiliza el vocablo “Corona”, para referirse a toda la organización administrativa “...(The state is not an entity recognised by our law. The estate is the crown: Allen)...”. Pero junto a la Corona está el Parlamento, como órgano del pueblo; éstos no son elementos parciales de una realidad superior, el Estado, sino que “...tienen sustantividad independiente, no interiorizados en ninguna pretendida unidad superior; ambos sujetos están simplemente en relación”. (p. 27).

Además, señala este autor que tampoco los Tribunales son un órgano de la Corona, sino “...órganos o expresiones del derecho de la tierra, the law of land...” (p. 27), el cual no está estatalizado, no es producto de la voluntad del príncipe, sino de las costumbres explicativas y la jurisprudencia.

A manera de resumen, puede afirmarse entonces que una de las principales consecuencias que trajo la Revolución Francesa, fue el establecimiento del principio de separación de poderes como pilar fundamental del Estado de Derecho moderno, en virtud del cual cada función del Estado debía ser ejercida por entes diferentes e independientes entre sí.

Así, se ha entendido desde entonces que deben existir al menos tres poderes, los cuales tendrán a su cargo el ejercicio de una de esas funciones fundamentales del Estado, a saber: la legislativa, la ejecutiva y la judicial; pero además, estos tres poderes tienen el deber de controlarse entre sí, creándose así un sistema de funciones separadas y contrapesos.

No obstante, la práctica ha ido demostrando que esta separación absoluta de funciones, tal y como la propugna Montesquieu, no es posible; ya que siempre será necesaria la colaboración de estos poderes entre sí para la efectiva consecución de los fines del Estado, lo cual implica que los Poderes Públicos eventualmente puedan y deban ejercer funciones que en principio corresponden a otro, con la finalidad de lograr una mayor eficacia y eficiencia en esa función que sí les es propia.

Surge así entonces, el principio de colaboración de poderes, el cual ha sido recogido por el Derecho constitucional venezolano desde 1811, y que quedara plasmado en la Constitución de 1961 en los siguientes términos: “Artículo 118.- Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. (esta norma tiene su homóloga en el artículo 136 de la Constitución vigente)

Esta situación de dualidad ha sido evidenciada también por nuestro Máximo Tribunal, en diversas ocasiones señalando que, en efecto, la división de la Potestad estatal en ramas y la distribución de su ejercicio entre los distintos órganos, no coincide exactamente con la separación de las funciones estatales; consecuentemente, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes no significa que cada uno de los órganos que lo ejercen tengan necesariamente el ejercicio exclusivo y excluyente de ciertas funciones, toda vez que, paralelamente a las funciones que le son propias a cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales.

Ello se patentiza con mayor énfasis en el sistema organizativo del Estado diseñado por la actual Constitución de 1999, conforme al cual se divide el Poder Público Nacional en cinco (5) Órganos, a pesar de que las funciones del Estado siguen siendo las mismas.

En tal sentido, igualmente señala Louza (2002) que no obstante su previsión constitucional, la colaboración del Poder Judicial con los demás poderes ha sido la menos marcada. En efecto, la Constitución de 1961 asignaba al Poder Judicial principalmente funciones jurisdiccionales y, de cierto modo de colaboración con la función legislativa, al otorgar a la Corte Suprema de Justicia la iniciativa de leyes en materia judicial; sin embargo, no le atribuía función alguna en materia de gobierno, dirección o administración del Poder Judicial, como sí lo hace la nueva Constitución.

En refuerzo de lo anterior, indica que de conformidad con la Constitución de 1961, la Corte Suprema de Justicia era "...el más alto tribunal de la República..." y la administración, dirección, inspección y vigilancia del Poder Judicial le era otorgado a otro órgano que no formaba parte del Poder Judicial, a saber, el Consejo de la Judicatura. Por el contrario, la nueva Constitución de 1999, fortalece la idea del Tribunal Supremo de Justicia, asignándole la dirección, gobierno, administración y vigilancia de todo el Poder Judicial.

Todo lo anterior, nos lleva necesariamente a concluir, que en virtud del principio de colaboración entre los poderes, en la actual Constitución, el Poder Judicial, hoy más que nunca, tiene la facultad de ejercer la función administrativa y cuando lo hace, sus actos se encontrarán siempre regidos por los principios y reglas que rigen a la Administración Pública: El Derecho Administrativo.

Por lo tanto, cuando se analice la actuación del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa, ello deberá hacerse como si se

estuviera en presencia de una actuación desarrollada por la Administración Pública; lo cual implica, que dicha actuación debe regirse no sólo por todos los principios generales que atañen al ejercicio del Poder Público, como lo son: el principio de Legalidad, de competencia y de responsabilidad; sino que adicionalmente, estará sujeta a los principios propios de la actividad administrativa; es decir, "...economía, celeridad, simplicidad administrativa, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza..." (Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, actualmente, artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública).

De igual manera, la actividad administrativa desarrollada por el Poder Judicial, estará sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyas implicaciones serán analizadas más adelante en el presente trabajo.

Aclarado lo anterior, resulta necesario entonces, determinar el contenido de la función administrativa desarrollada por el Poder Judicial en Venezuela; toda vez que, nuestra actual Constitución utiliza la expresión "...Dirección, Gobierno y administración..." (Art 267), y la Constitución de 1961 ordenaba la creación de un órgano encargado de garantizar "...la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales..." (Art. 217); lo cual implica a todas luces actividades diferentes, aún cuando todas pertenecientes a la función administrativa; por lo tanto, dicha circunstancia será debidamente tomada en cuenta en los siguientes puntos de la presente investigación.

CAPÍTULO II

EL GOBIERNO Y DIRECCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Señala Pablo Lucas Murillo de la Cueva, citado por Peña Colmenares (2003), que han surgido tres grandes grupos de Sistemas de organización del Gobierno Judicial, como consecuencia de las experiencias en los distintos países, a saber: El externo, el interno y el institucional.

Así, con respecto al primero indica que:

“Este modelo propio del sistema anglosajón, seguido por Inglaterra y Estados Unidos, se caracteriza por la intervención de órganos externos al poder Judicial. Así, el ordenamiento inglés...consagró el sistema en el que los jueces son nombrados por la Corona...a propuesta del Primer Ministro; y...a propuesta del Lord Canciller...En este sistema se consagra el carácter vitalicio de los jueces en el ejercicio de los referidos cargos, o hasta alcanzar la edad de jubilación, pudiendo ser separados por una resolución de las Cámaras del Parlamento, que responde a un juicio puramente político...Además, gozan de total inmunidad y no están sujetos a ninguna responsabilidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones...”.

“El sistema norteamericano atribuye la selección de los jueces federales al Poder ejecutivo, esto es, al Presidente, con el visto bueno del Senado. Una vez que son nombrados permanecen en el cargo *during good behavior* y sólo pueden ser separados mediante el *impeachment*, un procedimiento penal contradictorio...”.

“...En fin, en el sistema anglosajón no existe una carrera judicial...y aún cuando el Poder ejecutivo tienda a nombrar jueces afines, la práctica común es que no se vean influenciados dichos nombramientos por cuestiones inherentes a los partidos políticos.” (p. 393 y 394)

En cuanto al modelo interno señala:

“Este modelo se caracteriza por la presencia del juez-

funcionario, propio de la Europa continental...Los rasgos más característicos de la judicatura europea continental: juez-funcionario y la carrera judicial en que el juez no es un profesional de prestigio llamado al ejercicio de la jurisdicción, son un licenciado en Derecho que puede ascender dentro de un cuerpo de funcionarios, de allí la dificultad de concebir la idea de conciliar la independencia de un funcionario público del Poder Político.”

“...otro de los rasgos del Estatuto del Juez en este sistema es el de la responsabilidad, pues evidentemente como juez-funcionario...responde jurídicamente de los actos que emane o realice en el ejercicio de sus funciones...”

“...Los casos disciplinarios son reservados a los propios órganos judiciales de jerarquía superior o son atribuidos a ‘salas de gobierno de los tribunales’. En estos modelos...el calificativo de interno les viene dado precisamente porque de forma directa o por vía de recurso, son las propias instancias judiciales las que resuelven las cuestiones que afectan a su estatuto...” (p. 394, 395 y 396)

Finalmente, describe la autora el modelo institucional de la siguiente manera:

“Este modelo surge frecuentemente en los ordenamientos inscritos dentro del denominado modelo interno, los cuales optan por crear un nuevo órgano independiente del Poder ejecutivo, al que se encomienda resolver todas las cuestiones relativas al estatuto de los jueces...” (p. 396)

A la luz de la clasificación arriba descrita, se pasa entonces a analizar la organización de gobierno y administración del Poder Judicial bajo la vigencia de la Constitución de 1961, en los siguientes términos:

A) EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

El sistema de administración de justicia establecido en Venezuela con la Constitución de 1961, se fundamentó en dos principios, a saber: el otorgamiento de la función administrativa y de vigilancia a un órgano con autonomía funcional y el establecimiento de la Carrera Judicial.

Así, en palabras de Brewer-Carías (1996, 147) con ello se buscaba “...cambiar radicalmente la situación institucional anterior...”, en virtud de la cual “...en el nombramiento de los jueces intervenían los órganos del Poder Ejecutivo...”, e incluso, correspondía al Ministro de Justicia la inspección y vigilancia de los Tribunales.

En tal sentido, el Consejo de la Judicatura (nombre dado al órgano administrativo encargado de la administración y gobierno del Poder Judicial, de conformidad con la Constitución de 1961) tenía unas características de autonomía que lo separaban notablemente de la llamada Administración Pública Nacional Central, para conformar un órgano con autonomía funcional comparable al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República; de allí que, se puede afirmar que la Constitución de 1961, previó un “sistema institucional” de administración y gobierno del Poder Judicial, por cuanto le era encomendada a un órgano foráneo e independiente dichas funciones.

Así, señalaba el artículo 217 constitucional: “La Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público.”

Ahora bien, de lo anterior se evidencia que la Constitución de 1961 no fijó la composición del Consejo, ni las bases de su organización, delegando esos detalles al Poder Legislativo, a través de la ley orgánica respectiva; no obstante, tuvo la virtud de plantear la problemática de la administración de justicia en sus tres dimensiones más importantes, a saber: Consagró la autonomía e independencia de los jueces frente a los demás órganos del Poder Público (art. 205) y también su inamovilidad (art. 208); Ordenó el establecimiento de la carrera judicial (art. 207); y Determinó que el objeto o finalidad del Consejo de la Judicatura, era asegurar esa independencia y

rectitud de los Tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

Igualmente, previó que en dicho órgano deberían tener “adecuada representación” las otras ramas del Poder Público, con lo cual se perseguía, tal y como lo indicara la exposición de motivos del proyecto de Constitución: “...ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo que tan necesario es para su funcionamiento...” Brewer-carías (1996, p. 148)

Por otra parte, resultaba indispensable para cumplir cabalmente con el mandato constitucional arriba señalado, el que se creara no sólo una ley orgánica que desarrollara las competencias y organización del Consejo de la Judicatura, sino además la sanción de otros cuerpos normativos como una ley de carrera judicial y un código de ética del juez, porque de lo contrario la finalidad del órgano que se creara no sería completa. En otras palabras, sin la carrera judicial, el Consejo no hubiera podido cumplir objetivamente su función y su creación no traduciría su finalidad, la intención y orientación del texto constitucional. Además, las condiciones para el ingreso al ejercicio de la magistratura, constituyen uno de los aspectos fundamentales de un sistema de carrera judicial, ya que no importa tanto quien nombra al Juez, sino a quién se nombra Juez.

No obstante ello, no fue sino hasta 1969 que fue efectivamente creado el Consejo de la Judicatura, por lo que, hasta ese momento, se mantuvo la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1956, la cual establecía un sistema de nombramiento de jueces por períodos constitucionales, propuestos por el Ejecutivo y nombrados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura fue creado en el medio de una gran polémica política, y su forma y organización primigenia fue el resultado de una apresurada reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en

la cual el Ejecutivo hizo uso de todos los mecanismos a su disposición para evitar su entrada en vigencia, e incluso impugnó la ley en sede jurisdiccional, sobre la base de que resultaba indispensable para la existencia de dicho órgano, el debido establecimiento de una carrera judicial. Finalmente, por decisión bastante reñida de la Corte Suprema de Justicia, se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad presentada, quedando establecido el Consejo de la Judicatura en el artículo 34 de dicha Ley así: “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 9 miembros designados así: 5 principales por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, 2 principales por el Congreso de la República, y 2 principales por el Ejecutivo Nacional. Cada uno de los miembros principales del Consejo de la Judicatura, tendrá 2 suplentes designados en la misma forma y oportunidad que el respectivo principal” .

En conclusión, con fundamento en el mencionado artículo 217 de la Constitución se creó uno de los denominados por la doctrina “órganos con autonomía funcional”, toda vez que sus miembros eran designados por la Corte Suprema de Justicia, el Ejecutivo Nacional y el Congreso, con lo cual se garantizaba la participación de los tres poderes del Estado en el proceso y por otro lado, sus funciones eran primordialmente administrativas, pero circunscritas al Poder Judicial.

Ahora bien, no fue sino hasta 1980 que se promulgó la Ley de Carrera Judicial; la cual no comenzó a aplicarse realmente, sino hasta 1988, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; lo que constituyó un largo período de inoperancia de los cuerpos normativos, para una verdadera implantación de una carrera judicial, tendente a mejorar y

optimizar la calidad de la justicia en Venezuela.

En efecto, indica Brewer-Carías (1996, 149) "...la designación de los jueces por el Consejo de la Judicatura, que previó la ley sustituyendo la injerencia que antes tenía el Ministro de Justicia por la conformación de las ternas que se sometían a la vieja Corte Federal, por sí sola no fue un factor que aumentara la independencia de los jueces, pues la designación de éstos sin que previamente se hubiese dictado la Ley de Carrera Judicial que determinara las condiciones y requisitos para ser juez, convirtió a los jueces en dependientes de este nuevo organismo político-partidista que se creó".

Paralelamente a ello, Rengel-Romberg (2003) igualmente hacía la siguiente reflexión a finales del año 1978:

"La consideración de estos problemas ha planteado las dudas acerca de si encomendando el gobierno de la magistratura a un órgano constituido enteramente por los mismos jueces, pueda formarse una clase judicial cerrada, con una orientación divorciada de los fines generales que persigue el Estado a través de los demás poderes; o bien, que, dejando entregada la organización y gobierno de la magistratura al Poder Ejecutivo únicamente, pueda sufrir, como de hecho ha sufrido, graves interferencias de la política y la arbitrariedad en la justicia." (p. 413)

Sin embargo, la situación antes descrita comenzó a cambiar a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, al definir al Consejo, lo hace en los mismos términos de la disposición constitucional que ordena su creación. Además, se instaura como un órgano complejo, dividido en dos Salas: la administrativa y la disciplinaria, pudiendo también actuar de manera conjunta en Sala Plena.

Quedó conformado dicho órgano con cinco magistrados consejeros, y sus miembros eran elegidos de entre los jueces de toda la República, cuyo nombramiento y selección correspondía en gran medida a la extinta Corte

Suprema de Justicia (nombraba tres de los cinco miembros), con participación también del Congreso de la República y del Ejecutivo Nacional (un miembro cada uno). No se desprende del articulado de la Ley que se requiera para ser Consejero de la Judicatura el ser Juez, ya que el artículo 4 cuando señala dichos requisitos indica: "...ser venezolano, de honorabilidad y competencias reconocidas, abogado en ejercicio de esta profesión, la judicatura o la cátedra universitaria en materia jurídica...", de lo cual se deduce que dichos requisitos son alternativos y no conjuntivos; no obstante la tradición ha sido designar a los miembros del Consejo de la Judicatura de entre los jueces en ejercicio activo de la judicatura.

Además, una vez nombrados, no había relación alguna de jerarquía o coordinación, ni tampoco de tutela, entre el Consejo de la Judicatura y cualquier otro órgano administrativo; es decir, su actuación sólo se encontraba sujeta al control jurisdiccional por parte del contencioso administrativo, específicamente de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que tenía atribuida dicha competencia, de conformidad con su Ley Orgánica.

No obstante, ello no fue siempre así. Al principio, surgió una gran polémica en el seno de la Sala Político Administrativa, en cuanto a la naturaleza de los actos dictados por el Consejo de la Judicatura. La mayoría venía sosteniendo que: "Cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria, actúa como órgano jurisdiccional con plena competencia para dictar sentencias con fuerza de cosa juzgada, y por tanto, no puede la Sala considerarse autorizada para actuar como órgano de lo contencioso administrativo y conocer de un recurso cuyo objeto no es la anulación de un acto de carácter administrativo"; en cambio, la minoría sostuvo que: "El Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo y no judicial; que la potestad sancionadora y disciplinaria de la administración es de naturaleza netamente administrativa...Así pues para los magistrados

disidentes, el Consejo de la Judicatura no es un órgano complejo, sino un órgano de naturaleza administrativa, al cual le han sido confiadas potestades administrativas; y el ejercicio de esas potestades se traduce en actos administrativos, sea cual fuere la forma externa que adopten...y por consiguiente, todos sus actos pueden ser impugnados por inconstitucionalidad o ilegalidad ante la Sala Político-Administrativa”.

La mencionada doctrina de los votos salvados de los Magistrados Luis H. Farías Mata y Josefina Calcaño de Temeltas, pasó a ser acertadamente, doctrina unánime de la Corte en Pleno de fecha 5 de agosto de 1991, la cual se ha mantenido de manera pacífica y reiterada hasta nuestros días.

Una vez determinada la naturaleza administrativa de la función desarrollada por el Consejo de la Judicatura, la Ley (todavía vigente) pasó a distinguir claramente las competencias referentes a la Administración del Poder Judicial, de la disciplinaria (ver artículos 9 al 12 eiusdem), atribuyendo las mismas a cada una de las dos Salas del Consejo.

De igual manera, con el objeto de desarrollar a cabalidad las atribuciones asignadas al Consejo, la Ley ordenó la creación de varios órganos adscritos, los cuales se detallan a continuación:

B) LA DEFENSA PÚBLICA PENAL

Señala el artículo 17 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que el Servicio de Defensoría Pública Penal, a cargo del Consejo de la Judicatura tendrá como finalidad prestar dicho servicio de representación judicial gratuita en materia penal a aquellos ciudadanos que carezcan de recursos económicos para proveerse una defensa privada; ello para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de la defensa reconocido en nuestra Constitución.

Así, se acude entonces a la figura de la desconcentración

administrativa, para el ejercicio de esta atribución, separando dicha actividad de las demás atribuciones relacionadas de manera directa con la función jurisdiccional; en otras palabras, consideró necesario el legislador distinguir la función de defensa pública judicial penal y el régimen de los funcionarios a desarrollarla, de las demás actividades jurisdiccionales bajo su gobierno, como lo son el régimen de los jueces y demás funcionarios adscritos a la jurisdicción.

No obstante, dicha opción no resulta para nada extraña dentro del marco jurídico en el que se dictó la Ley, en el que el Ministerio Público, a cargo de otro Órgano con Autonomía Funcional, dejó de ser un simple tercero de buena fe en los procesos penales, para ser el dueño de la acción penal y persecuidor del delito, por lo que, era indispensable que el órgano encargado de proporcionar la defensa gratuita no tuviera relación alguna de dependencia, adscripción o tutela con el Ministerio Público, asumiendo entonces dicha competencia el órgano encargado del Gobierno y Dirección del Poder Judicial.

Vale la pena destacar, que al Director del Servicio Autónomo de Defensa Pública Penal, le fue conferido el derecho de participar en las reuniones de Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura, con derecho a voz, lo cual denota el interés del legislador en promover la coordinación administrativa y propiciar el flujo constante de información entre los dos organismos para el delineamiento y determinación de las políticas a seguir en materia de defensa pública.

Finalmente, se evidencia la intención de la Ley de conceder a los funcionarios adscritos a dicha dependencia administrativa, los beneficios propios de la carrera judicial al indicar: “el Consejo de la Judicatura, mediante el Reglamento especial que para este Servicio dictará su Sala Administrativa, establecerá las condiciones para el desarrollo de la carrera de defensor público...” y más adelante establece: “Los defensores públicos gozarán de

estabilidad en el desempeño de sus cargos...”

C) LA ESCUELA DE LA JUDICATURA

Adicionalmente, ordenó la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la creación de la Escuela de la Judicatura, a los fines de que ésta se encargara de la capacitación de los jueces y demás funcionarios del Poder Judicial (art. 21), pero no estableció de manera alguna la naturaleza jurídica que tendría dicha institución, ni el régimen, organización o funcionamiento de la misma; delegando estos detalles a un reglamento que debió haber sido dictado por la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura. De ello, sólo puede deducirse que la Escuela de la Judicatura, tendría necesariamente naturaleza orgánica; es decir, sin personalidad jurídica propia, toda vez que, la creación de entes descentralizados funcionalmente constituye materia de la reserva legal, por lo que mal podría crearse un ente de estas características, a través de un reglamento.

Se concluye entonces, que la Escuela de la Judicatura, de conformidad con la Ley, sería otro órgano desconcentrado adscrito a la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura. Lamentablemente, el breve tiempo en que funcionó dicho Órgano antes de la promulgación de la nueva Constitución que vendría a cambiar radicalmente toda esta estructura, no nos permite realizar un diagnóstico adecuado sobre su desempeño beneficioso o no para la carrera judicial.

No obstante, no cabe la menor duda de que la única forma en que una institución encargada de semejante competencia sólo podría tener un desempeño exitoso, en la medida en que la capacitación para las diferentes áreas de la judicatura por ella impartida, se convierta en requisito necesario para el ingreso y ascenso a cualquier sistema de carrera judicial; de lo contrario, cualquier esfuerzo que se haga en este sentido, resultará infructuoso.

D) LA INSPECTORÍA GENERAL DE TRIBUNALES

Finalmente, y a los fines de poder cumplir cabalmente con las funciones de Inspección y Vigilancia del Poder Judicial a nivel Nacional, se creó la Inspectoría General de Tribunales como órgano subordinado del Consejo de la Judicatura, tal y como se indica en los artículos 24 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

En tal sentido, estableció la Ley que dicho órgano sería dirigido por un Inspector General designado por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, exigiéndose para ello una mayoría calificada (dos terceras partes). A su cargo estarían los demás inspectores de tribunales, quienes debían ser nombrados por concurso de oposición; todo ello, dentro del marco del establecimiento de una verdadera carrera en el seno de todo el sistema de justicia.

Como consecuencia de su labor de inspección y vigilancia de los Tribunales, la Inspectoría de Tribunales tenía atribuida competencia para: Realizar inspecciones a los tribunales y dejar constancia de ello en acta; atender a los reclamos que le formulen acerca del desempeño de la actividad judicial; recabar los elementos de convicción en relación a la infracción disciplinaria que se investiga; y finalmente, formular la acusación correspondiente ante la Sala Disciplinaria del Consejo de la Judicatura y sostenerla durante el procedimiento administrativo disciplinario.

Ahora bien, de conformidad con la naturaleza del órgano y con las competencias meramente internas que tenía atribuido el mismo, su actuación se encontraba circunscrita a la sede administrativa, resultando inconcebible que dicho órgano tuviera capacidad ni legitimación para actuar ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, esta situación cambió jurisprudencialmente en los últimos tiempos, sobre lo cual haremos referencia más detallada en el capítulo siguiente.

Ya para concluir acerca del gobierno y dirección del Poder Judicial bajo la Constitución de 1961, se puede señalar que, pareciera a primera vista que dicha forma de dirigir al Poder Judicial, junto con una apropiada legislación en materia de carrera judicial, como en efecto, se llegó a tener eventualmente, debieron ser suficientes para garantizar la autonomía y transparencia del Poder Judicial, tan necesaria para la consolidación de un Estado de Derecho; sin embargo, esa no fue la experiencia venezolana, durante los últimos 30 años del siglo XX, por el contrario, la crisis en la que llegó a estar sumergido todo el sistema de justicia se convirtió en uno de los mayores motivos de crítica por parte de la izquierda revolucionaria que eventualmente asumiría el control político del país y propulsara el movimiento constituyente de 1999. Cabe entonces la pregunta, ¿qué pasó?.

Por una parte, debe indicarse que el conjunto de leyes que debieron servir de apoyo a la creación y funcionamiento del Consejo de la Judicatura no fueron dictadas en su debido momento, lo cual impidió el verdadero establecimiento de una carrera judicial; y cuando dichas leyes se dictaron, no hubo la voluntad política necesaria para ello; en efecto, para el año 1999, en que fuera decretada la emergencia judicial (a la cual se hará referencia más adelante), el 75% de los jueces del país eran provisorios y de los pocos titulares que había, sólo un número menor había sido designado por concurso, de conformidad con la Ley de Carrera Judicial.

Al respecto, señala Rengel-Romberg (2003), que el balance de las actividades del Consejo en los años de su existencia, revela que no fue capaz de cumplir con la misión histórica que estaba llamado a desempeñar y que en su seno actuaban los intereses partidistas de las corrientes políticas que prevalecieron en él.

Como conclusión podría señalarse entonces, que la legislación en un principio no desarrolló adecuadamente el mandato constitucional, no obstante, con el tiempo, se fueron dictando las normas necesarias y

adecuadas para alcanzar los fines constitucionales, sin embargo, las mismas no llegaron a implementarse a plenitud, primordialmente debido a la falta de voluntad política, todo lo cual se traduce en un problema humano, mas no de instituciones y leyes.

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO Y DIRECCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La Constitución de 1999 estableció una forma diferente de organización del Gobierno Judicial, la cual puede catalogarse como “interna” dentro de la clasificación hecha por Murillo de la Cueva, explicada en el Capítulo anterior, toda vez que, encarga de dicha función directamente al Máximo Jefe del Poder Judicial, es decir, el Tribunal supremo de Justicia, de conformidad con el 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 magistradas 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 en pleno creará una Dirección Ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.”

Indica Peña Colmenares (2003), que como consecuencia de los conflictos surgidos entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, en los cuales aquélla pretendió incluso asumir las competencias de éste, fue que se comenzó a hablar de una “bicefalía” del Poder Judicial, la cual resultaba en su criterio, francamente inconveniente, dado a que a la Corte Suprema de Justicia le correspondía ejercer las funciones de máximo

tribunal y al Consejo gobernar al Poder Judicial. Fue entonces que la Asamblea Nacional Constituyente, sin ningún tipo de análisis metodológico, teleológico, o de modelos comparados, decidió “*terminar con la bicefalia*” y concentró todos los poderes imaginables de dirección, administración, de gobierno y de vigilancia en el Tribunal Supremo de Justicia; de allí deviene la aplicación, según esta autora, de esa atípica concentración de poderes de gobierno y administración en el Máximo Tribunal de la República, el cual ahora es máximo titular de competencia jurisdiccionales, administrativas, gubernativas, inspectivas y normativas, lo que ha conducido, en su criterio, a una situación igual o peor a la que imperaba en el año 1999.

Continúa explicando Peña Colmenares, que los preceptos constitucionales no sólo le confieren las indicadas funciones, sino que lo hacen por lo demás en forma amplísima, en virtud de que aluden a la dirección, de suyo incluidas en las funciones administrativas en términos generales, gobierno, que suponemos permite al tribunal ejercer y diseñar las políticas generales que orientarán al funcionamiento del Poder Judicial, administración, que se traduce en la ejecución de esas políticas, es decir, en la adopción de los proveimientos y en la realización de operaciones y actos materiales tendentes a tutelar el interés público de la justicia, vigilancia e inspección, actividades que sin duda quedan incluidas en el ejercicio de la función administrativa.

Señala además que el Texto Constitucional especifica lo concerniente al ingreso a la carrera judicial y al ascenso de los jueces, sobre la base de concursos de oposición, su nombramiento y juramentación, así como su profesionalización y la elaboración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial. Este conjunto de nuevas atribuciones está directamente relacionado con el reconocimiento de la autonomía presupuestaria no sólo propia sino de todo el Poder Judicial.

Pareciera entonces, que con la nueva Constitución se ha creado toda

una estructura administrativa inserta dentro del Poder Judicial, cuya función propia no sería la jurisdiccional, sino la administrativa, y por lo tanto, desarrollaría actividad administrativa y sus actos típicos serían actos administrativos.

Lo indicado conduce entonces a la necesidad de establecer si al Tribunal Supremo de Justicia en ejercicio de esa función administrativa y a sus órganos delegados, se les puede considerar como Administración Pública y, por ende, sometidos al ámbito de aplicación supletoria del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, de conformidad con su artículo 2, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 2. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública, incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica podrán aplicarse supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público.”

Así, en principio, a la estructura administrativa arriba descrita sólo le sería aplicable la Ley Orgánica de la Administración Pública supletoriamente, de conformidad con lo dispuesto en el primer aparte de la norma supra transcrita; toda vez que, tanto la Comisión Judicial, como la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial constituyen uno de esos “demás órganos del Poder Público” a que se refiere la norma. En efecto, si bien estos órganos se encuentran insertos dentro de la estructura del Poder Judicial y dependen funcional y jerárquicamente del máximo Tribunal de la República; no obstante, por el hecho de que a dichos órganos les está atribuida como función primordial la administrativa y no la jurisdiccional, debemos forzosamente concluir, que los principios y fundamentos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública, son aplicables a estos órganos

administrativos en toda su extensión y plenitud.

Aclarado lo anterior, se pasa a analizar entonces cada uno de los órganos creados a raíz de la Constitución de 1999, y en tal sentido, lo primero que se observa es que hay una diferencia entre los órganos existentes que están ejerciendo efectivamente el Gobierno, Dirección Fiscalización y Vigilancia del Poder Judicial y la estructura diseñada por la Constitución.

En efecto, tal y como se evidencia del artículo 267 Constitucional antes transcrito, la función de gobierno y dirección del Poder Judicial debe ser ejercida por el Tribunal Supremo de Justicia a través de dos órganos subalternos, a saber: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y los Tribunales Disciplinarios; la primera, con la misión de ejecutar la función administrativa de gobierno y dirección y los segundos, para ejercer la disciplina dentro del Poder Judicial.

No obstante, hasta la fecha los Tribunales Disciplinarios no se han creado, debido a que, por mandato constitucional, dicha competencia debe ser ejercida por el Poder Legislativo a través del Código de Ética del Juez Venezolano, Ley que hasta ahora no ha sido siquiera discutida por la Asamblea Nacional.

En consecuencia, tanto la Asamblea Nacional Constituyente (a través de actos que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha denominado como “supraconstitucionales”, por provenir del “Poder Constituyente”) como el propio Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, han creado una estructura administrativa distinta y provisional, la cual será analizada a continuación.

A) LA COMISIÓN JUDICIAL

En ejercicio del mandato constitucional, contenido en el artículo 267, el

Máximo Tribunal dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial en sesión de Sala Plena del 02 de agosto de 2000, publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 37.014 del 15 del mismo mes y año. En dicho instrumento, no sólo se estableció el marco jurídico que regula la actividad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, sino que con el fin de implementar un mecanismo operativo para el ejercicio de determinadas funciones, se creó (artículo 2) la Comisión Judicial como órgano del Tribunal Supremo de Justicia.

Al respecto cabe la pregunta acerca de la legitimidad de este órgano, toda vez que el mismo, tal y como se indicara supra, no se encuentra previsto ni en la Constitución, ni en ley alguna, sino que constituye una especie de órgano delegado del Tribunal Supremo con la finalidad de cumplir las funciones administrativas que la Constitución le confiere al Tribunal. En tal sentido, se pronunció la propia Comisión Judicial en decisión de fecha 16 de septiembre de 2002, al expresar: “La Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia es, fundamentalmente, un órgano encargado del ejercicio –por delegación- de funciones estrictamente administrativas, ordenadas, de acuerdo con el artículo 2 de la Normativa sobre Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, al control y supervisión de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Esta Comisión, por tanto, no es un órgano judicial, no se identifica con ninguna de las Salas que integran el Tribunal Supremo de Justicia...”

Así, de aceptarse su legitimidad como un simple órgano delegado, entonces la Sala Plena, quien es la que tiene atribuida la competencia por vía Constitucional, podría en cualquier momento asumir todas las competencias establecidas en los artículos 28 y siguientes de la mencionada Resolución, y por otro lado, las decisiones tomadas por la Comisión deberán entenderse como emanadas del Tribunal Supremo en Pleno en función administrativa.

Por otra parte, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia dictó un

nuevo Reglamento Interno, mediante el cual derogó las disposiciones contenidas en la mencionada Normativa, referentes a la Comisión Judicial, quedando dicho órgano regulado de la siguiente manera:

Según lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento, la Comisión Judicial está integrada por 6 Magistrados, en representación de la cada una de las Salas que integran el Máximo Tribunal. Además, corresponde a la Comisión Judicial las funciones de control y supervisión de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la Escuela Nacional de la Magistratura, la Inspectoría General de Tribunales y la Defensa Pública, así como las atribuciones previstas en el artículo 79 del referido Reglamento, que traducen su misión de brazo ejecutor de las políticas judiciales adoptadas por la Sala Plena y de órgano de enlace entre éstas y los distintos organismos que integran el Poder Judicial.

Adicionalmente, por delegación de la Sala Plena, compete a la Comisión Judicial, en tanto no se hayan llevado a cabo, los concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces, la designación de éstos en los casos de producirse vacantes absolutas o temporales. Compete además, a la Comisión Judicial la designación de los inspectores de tribunales y los defensores públicos, aún cuando el mecanismo operativo difiere del implementado para la selección de los jueces.

Al respecto cabe mencionar que originalmente, durante el año 2001 se instaló la Comisión de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial adscrita a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura; sin embargo, a través de ella y de la Inspectoría General de Tribunales, luego de realizarse un proceso de “depuración” del Poder Judicial, en el cual se destituyeron y suspendieron a un gran número de jueces, lamentablemente las vacantes producidas no fueron llenadas por jueces nombrados por concurso de credenciales o de oposición, sino que, se

han venido designando paulatinamente jueces temporales, suplentes especiales y demás figuras provisionales, lo cual ha traído como consecuencia que actualmente el número de jueces titulares de carrera en Venezuela no llega al 20%.

Por otra parte, las reuniones de la Comisión Judicial se llevan a cabo de forma ordinaria los días lunes de cada semana. Además, puede sesionar de forma extraordinaria cuando el volumen de casos sometidos a su consideración, o la necesidad de atender planteamientos de urgencia así lo requieran.

La voluntad del órgano administrativo queda recogida en las actas respectivas, que recogen las políticas y criterios adoptados, además de una serie de actos administrativos, entre los cuales debe referirse las designaciones de suplentes especiales, jueces accidentales, jueces temporales, o bien designaciones de inspectores de tribunales o defensores públicos. Le corresponde además por delegación de la Sala Plena el nombramiento de los jueces titulares en atención al contenido de los veredictos de los concursos de oposición que se hayan celebrado de conformidad con la normativa aplicable.

Corresponde también a la Comisión Judicial atender los casos especiales de jubilaciones previstos en el numeral 3 del artículo 1° de la Resolución dictada por la Sala Plena en sesión de fecha 31 de enero de 2002. Por otra parte, atiende la Comisión Judicial los recursos que le son propuestos contra los actos administrativos de los demás organismos que integran el Sistema de Justicia, decisiones que pueden ser a su vez accionadas en vía contencioso administrativa, ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Dicho criterio fue reiterado por la propia Comisión en decisión de fecha 28 de enero de 2002, al señalar: “Corresponde en efecto, a esta Comisión Judicial, el control de la legalidad e incluso de la oportunidad de las decisiones dictadas por la Dirección

Ejecutiva de la Magistratura, así como también sobre los demás órganos auxiliares que la integran...”.

En el mismo orden de ideas, indicó la Comisión en decisión de fecha 16 de septiembre de 2002: “Compete a la Comisión Judicial el recurso jerárquico contra el acto emanado de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura... (omissis) ...esta Comisión se erige en el órgano superior competente para realizar la revisión de las decisiones que dicte el Coordinador General de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, ...para el ejercicio de tales competencias debe la Comisión sujetarse a los principios generales que rigen el procedimiento administrativo...concentrados en los recursos administrativos que, de manera general regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.”, con lo cual quedó consolidada la relación de jerarquía administrativa existente entre la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la Escuela Nacional de la Magistratura, la Inspectoría General de Tribunales y la Defensa Pública con la Comisión Judicial.

B) LA COMISIÓN DE FUNCIONAMIENTO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL / LOS TRIBUNALES DISCIPLINARIOS.

Mediante Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente publicado en la Gaceta Oficial de fecha 29 de diciembre de 1999, se creó la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Sistema Judicial (artículo 26), la cual de conformidad con el artículo 21 del mencionado decreto asumió las competencias y atribuciones que tenía a su cargo el extinto Consejo de la Judicatura.

Posteriormente, con la creación de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, a través de la Normativa dictada por el Tribunal Supremo de Justicia, las competencias de la Comisión de Funcionamiento se circunscribieron al área disciplinaria, tal y como se estableció en el artículo 23 del Decreto de Régimen de Transición del Poder Público; ello, mientras se

aprueba por la Asamblea Nacional la normativa correspondiente para la creación de los Tribunales Disciplinarios. Pues bien, esta norma establece un régimen transitorio de determinación de la potestad disciplinaria a cargo de esta Comisión, transición que se mantiene vigente, por cuanto la Asamblea Nacional hasta la fecha no ha cumplido con el mandato contenido en el artículo 267 de la Constitución, en el sentido de crear unos órganos administrativos especializados en materia disciplinaria de funcionarios judiciales.

Con respecto a la naturaleza jurídica de estos órganos, consideramos que aún cuando la Constitución los llama Tribunales, éstos no deben corresponder a la Jurisdicción propiamente dicha, sino más bien, deberán ser órganos administrativos, que en ejercicio de la potestad disciplinaria, dicten actos administrativos sancionatorios, los cuales podrían ser impugnados posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, el artículo 24 del Decreto le otorga expresamente a la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Sistema Judicial la potestad para reglamentar el Servicio de Defensa Pública, con lo cual a nuestro entender se extiende la potestad reglamentaria, que en principio es otorgada sólo al Ejecutivo Nacional (Presidente de la República) por mandato Constitucional.

En efecto, se ha señalado en varios sectores de la doctrina, que una de las características de la potestad reglamentaria o normativa del Estado es que ésta debe estar expresamente establecida en la ley, ya que la misma encuentra su justificación en ella.

Además, en los artículos 29 al 32 se establece el procedimiento disciplinario a seguir contra funcionarios judiciales, tanto en la formación del acto administrativo sancionatorio, como los recursos y lapsos en sede administrativa.

Así, se establece en primer lugar que corresponde al Inspector General de Tribunales, como órgano auxiliar de la Comisión, iniciar la investigación correspondiente con la apertura del expediente y la citación del funcionario en cuestión, debiendo decidir la Comisión dentro de un lapso de 10 días continuos luego de efectuada la citación.

Contra la decisión que recaiga se podrá ejercer el recurso de reconsideración, con lo cual se entiende que el mismo es optativo y no obligatorio, pudiendo el afectado escoger por esta vía, o ir directamente al Contencioso Administrativo, cuya competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

En efecto, sobre este aspecto se ha pronunciado reiteradamente la Sala Político-Administrativa, por ej: en Sentencia N° 1.218 del 26 de junio de 2001, se estableció:

“Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21 y 27 del Decreto dictado por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el cual se dictó el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 1999; todas las competencias manejadas por la Comisión de Emergencia Judicial, así como por el extinto Consejo de la Judicatura, son asumidas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, organismo creado con carácter provisional hasta tanto fuera organizada la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la cual de conformidad con lo dispuesto en la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, publicada en Gaceta Oficial Nro. 37.014 del 15 de agosto de 2000, dio inicio a su funcionamiento el 01 de septiembre de 2000, fecha en la cual la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial fue limitada en sus actividades, quedando exclusivamente a su cargo las funciones disciplinarias.

Siendo ello así, debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto mediante el cual se dictó el régimen de Transición del Poder Público que le sirve de fundamento a la referida Comisión, a objeto de determinar la competencia para conocer de las sanciones disciplinarias:

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 administrativo ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, dentro de los treinta días continuos de su notificación.....(omissis)".

De igual manera, en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, es reproducido el contenido de la norma antes indicada, en los términos siguientes:

Artículo 25: "De las sanciones disciplinarias impuestas a los jueces y demás funcionarios judiciales podrá ejercerse el recurso administrativo de reconsideración ante la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial dentro de los quince (15) días continuos a la notificación del acto sancionatorio o el recurso contencioso administrativo ante la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, dentro de los treinta (30) días continuos de su notificación".

En virtud de las transcritas disposiciones, corresponde a esta Sala, sin lugar a dudas, la competencia para conocer del presente asunto. Así se decide."

De conformidad con lo anterior, puede concluirse que entre la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y la Comisión Judicial no se da la relación de jerarquía administrativa que ocurre entre esta última y los demás órganos del Poder Judicial, por lo que, la Comisión Judicial no tiene competencia alguna para revisar las decisiones tomadas por la Comisión de Funcionamiento.

C) LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA MAGISTRATURA.

Este órgano administrativo, tiene por una parte, rango Constitucional por cuanto su creación es ordenada directamente por el Constituyente (art 267) y además se encuentra regido tanto por la Normativa sobre la Administración, Gobierno y Dirección del Poder Judicial, como por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (de dudosa constitucionalidad por la manera en que fue promulgada).

Así, en el artículo 1 de la Normativa se crea la Dirección Ejecutiva de

la Magistratura “como un órgano auxiliar del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que ejerza por delegación las funciones de dirección, gobierno y administración del Poder Judicial”, mientras que el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia señala que: “El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena creará y organizará la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y sus oficinas regionales, como órgano dependiente de éste desde el punto de vista jerárquico y funcional, y, por ende, ejecutará las atribuciones que se le asignen.”

Por otra parte, en el tercer párrafo del artículo 15 in commento, se establece que dicho órgano será dirigido por un Director Ejecutivo de la Magistratura, el cual será la máxima autoridad gerencia y administrativa, modificando así lo establecido originalmente por la Normativa en la cual se preveía en sus artículos 3 y 4, la conformación de un Comité Directivo como órgano superior de dirección y coordinación de la DEM, el cual estaba integrado por tres miembros.

Posteriormente, en el artículo 5 de la Normativa y en el mismo artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se señalan las atribuciones del Director Ejecutivo de la Magistratura, entre las cuales cabe destacar:

Se le otorga una actividad de planificación al atribuírsele la obligación de presentar a la Comisión Judicial los planes anuales y proyectos de presupuesto, tanto de la DEM como del Poder Judicial.

Se le confiere la facultad de realizar todo lo concerniente al manejo administrativo y operativo de la DEM y del Poder Judicial.

Se le atribuye la facultad de realizar contrataciones dentro de los límites financieros establecidos.

Se le confiere la potestad de dictar la normativa correspondiente a la

organización interna de la DEM.

Posteriormente, pasa la Normativa a determinar la organización interna de la DEM (artículo 7) por niveles, a saber: a) Comités Internos; b) Unidades Asesoras y de Apoyo; Unidades Supervisoras y Operativas; y d) Unidades Operativas y Desconcentradas; para luego detallar las atribuciones y funciones de cada una de ellas, dentro del marco general descrito antes.

Finalmente se establecen las “Unidades Autónomas”, conformadas por: La Inspectoría General de Tribunales, El Servicio de la Defensa Pública y la Escuela Judicial.

Dicha estructura fue complementada por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, al establecer adicionalmente que: “La Dirección Ejecutiva de la Magistratura tendrá una Coordinación General, integrada por tres (3) miembros, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Director Ejecutivo de la Magistratura. Uno de los miembros se desempeñará como Coordinador o Coordinadora General, el cual será responsable de la organización y ejecución de la acción institucional, así como de la supervisión de los diferentes procesos de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.”

Como conclusión podría decirse que la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), es un órgano administrativo creado por el Tribunal Supremo de Justicia, con funciones eminentemente administrativas (normativa, de planificación, presupuestaria o económica, etc), en virtud de un mandato constitucional; situación ésta bien inusual dentro de nuestro sistema de organización jurídica del Poder Público, y que se corresponde más bien con la estructura organizativa del Sistema Judicial Federal Americano, que se encuentra dividido por Circuitos Judiciales Regionales, los cuales poseen dentro de su estructura organizativa unas oficinas administrativas, dependientes directamente de la Corte de Apelaciones, encargadas de administrar los recursos asignados por el Estado para su

funcionamiento y desempeño.

En todo caso, corresponderá a la jurisprudencia la dilucidación de todas las implicaciones que esta forma anómala de organización (un ente administrativo dentro del Poder Judicial) podría acarrear, debiendo tomarse en cuenta el hecho de que aún cuando la DEM depende jerárquicamente del Tribunal Supremo de Justicia, el resultado de sus actuaciones son actos administrativos y como tales, impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así, ha señalado la Comisión Judicial en decisión del 28 de enero de 2002 “Corresponde en efecto, a esta Comisión Judicial, el control de la legalidad e incluso de la oportunidad de las decisiones dictadas por la DEM, así como también sobre los demás órganos auxiliares que la integran...”; y en decisión del 16 de septiembre de 2002, se indicó: “Compete a la Comisión Judicial el recurso jerárquico contra el acto emanado de la DEM... (omissis) ...esta Comisión se erige en el órgano superior competente para realizar la revisión de las decisiones que dicte el Coordinador General de la DEM, ...para el ejercicio de tales competencias debe la Comisión sujetarse a los principios generales que rigen el procedimiento administrativo...concentrados en los recursos administrativos que, de manera general regula la LOPA.”.

Este criterio ha sido reiterado además por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia; no obstante, aún existiendo esa relación de jerarquía administrativa entre la DEM y la Comisión Judicial, ello no obsta a que se puedan impugnar directamente en sede jurisdiccional los actos de la primera, toda vez que ya no constituye un requisito de admisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación el agotamiento previo de la vía administrativa. En ese caso, la competencia ha sido repartida por vía jurisprudencial entre la Sala Político-Administrativa y los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo, estos últimos competentes únicamente en materia funcional. Sobre este punto se hará

un mayor análisis en el Capítulo siguiente.

D) LA INSPECTORÍA GENERAL DE TRIBUNALES.

Finalmente, el Decreto de Régimen de Transición del Poder Público concibe a la Inspectoría General de Tribunales como un 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 (art. 28).

Por su parte la Normativa Sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial califica a este órgano como una Unidad Autónoma, no porque posea autonomía financiera, administrativa ni funcional, sino porque no está adscrita a la DEM.

A pesar de los cambios constitucionales, las funciones de la Inspectoría General de Tribunales se mantienen en su esencia, como Órgano encargado de investigar las posibles faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios judiciales, así como procesar las denuncias que presenten los justiciables en este sentido (art. 29 Régimen de Transición del Poder Público); sin embargo, jurisprudencialmente se le atribuyó adicionalmente la legitimación activa para impugnar los actos del Órgano al cual están adscritos. En efecto, en sentencia de la Sala Político-Administrativa Nro. 420 del 18 de marzo de 2003 se señaló:

“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, 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”.

CAPÍTULO IV

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Frente a esa organización administrativa descrita en el capítulo anterior, surge entonces la gran pregunta que busca responder este estudio: ¿qué papel juega la jurisdicción contencioso-administrativa ante esa función administrativa ejercida por el Poder Judicial? Y, más allá: ¿se justifica?

En tal sentido, no cabe la menor duda que cuando el Poder Judicial ejerce funciones administrativas, la manifestación externa de su voluntad serán actos administrativos, con todas sus características y, por ende, deberían estar sometidos al control jurisdiccional posterior, ya que en ningún momento podrían catalogarse como administrativos dichos actos producto de la función jurisdiccional, ni siquiera en el caso de los disciplinarios.

Entonces, al ser dichos actos de naturaleza administrativa, los mismos están, en principio, sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de los diferentes órganos que la componen dependiendo del caso, de conformidad con las normas atributivas de competencia establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y de la jurisprudencia emanada del Máximo Tribunal de la República.

Ahora bien, lamentablemente el régimen de determinación de las competencias dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa no se encuentra claramente definido en la ley como debería ser; ello, debido al vacío legislativo producido por la repentina reforma a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en la cual se eliminaron las disposiciones transitorias contenidas en aquélla, mediante las cuales se organizaba a la jurisdicción contencioso-administrativa mientras se dictaba la ley especial respectiva. Sin embargo, la

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no ha sido promulgada hasta la fecha, por lo que, el Tribunal Supremo de Justicia, ante el vacío legislativo existente pasó a sustituirlo por vía jurisprudencial –en franca extralimitación de sus competencias constitucionales e incurriendo con ello en usurpación de funciones por violación a la reserva legal- no obstante, dichos criterios jurisprudenciales son los que están siendo aplicados actualmente, quedando establecidas entonces –hasta la aparición de nuevos criterios o la promulgación de la ley correspondiente- las competencias jurisdiccionales en la materia que nos ocupa, de la siguiente manera:

1.- Para los actos administrativos dictados por la Comisión Judicial, la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa, ver sentencia de la SPA N° 1.036 del 11 de agosto de 2004.

2.- Para los actos administrativos dictados por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa, ver sentencia de la SPA N° 1.218 del 26 de junio de 2001.

3.- Para los actos administrativos dictados por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura en materia o de contenido funcional, la competencia corresponde a los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso Administrativo, ver sentencia de la SPA N° 1.666 del 30 de septiembre de 2004.

4.- Para los actos administrativos dictados por la Dirección Ejecutiva e la Magistratura que no tenga contenido funcional, la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa, ver sentencia de la SPA N° 1.230 del 08 de octubre de 2002.

5.- Para los actos administrativos dictados por la Inspectoría General de Tribunales, la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa, ver sentencia de la SPA N° 1.615 del 13 de julio de 2000.

Se presenta aquí entonces, el primer gran obstáculo, a saber: si la actividad administrativa es ejercida por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, a través de sus órganos delegados, los cuales guardan una relación de verdadera jerarquía con aquella, tal y como se explicara en el capítulo anterior, ¿cómo es posible que el control jurisdiccional de esos actos sea ejercido por una de las Salas, cuyos Magistrados forman parte de la Sala Plena? Y peor aun ¿por un órgano jurisdiccionalmente inferior a ésta?.

Pero el problema se agudiza aún más, cuando haciéndose una “extraña” interpretación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, termina siendo designado como Director Ejecutivo de la Magistratura un Magistrado titular de la Sala Político-Administrativa, como efectivamente ocurrió en el año 2004, en que se designó como Directora de la DEM a la Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero. Lo único que podríamos concluir ante tales acontecimientos, es que estamos en presencia de una verdadera confusión entre la función administrativa y la jurisdiccional, digna de los años dorados del absolutismo, en que se confundían en el rey o Monarca todas las funciones del Estado, pero que, en un verdadero Estado de Derecho, cuyo pilar fundamental lo constituye el principio de separación de poderes, resulta verdaderamente inaceptable.

Sin embargo, existen en la doctrina patria no pocas opiniones a favor de este sistema de autogobierno del Poder Judicial, bajo la premisa de que esta forma organizativa lograría una mayor eficacia y transparencia en el Poder Judicial, ya que carece de la influencia perniciosa del Ejecutivo Nacional. Argumento que se considera poco sustentable, ya que de igual manera la cabeza del Poder Judicial es designada por el poder político del Estado por excelencia (la Asamblea Nacional), con lo cual no se garantiza una influencia menor que la que era ejercida sobre el antiguo Consejo de la Judicatura; por el contrario, la realidad durante los últimos años nos ha

demostrado cómo bajo este sistema organizativo, se han materializado las mayores arbitrariedades que haya vivido el Poder Judicial contemporáneo.

Por otra parte, resulta sumamente difícil compaginar esta estructura organizativa con las razones que justifican la existencia del contencioso administrativo, es decir, con esa función de control y equilibrio entre los privilegios y prerrogativas del Estado y de los derechos de los particulares, ambos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En efecto, si la misión primordial del contencioso administrativo consiste en poner un freno a la actuación arbitraria de la Administración ¿cómo puede materializarse ese freno si la administración es ejercida por el propio órgano jurisdiccional?.

Pareciera entonces, que la forma en que estaba concebida la administración y gobierno del Poder Judicial anteriormente ofrecía mayores garantías de protección por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, al no presentarse esa confusión de funciones administrativa y judicial en un mismo órgano.

Tal afirmación obedece a que, por cuanto la consecuencia de continuar con la contradicción de que el Poder Judicial dicte actos administrativos y, posteriormente, ejerza el control de los mismos a través del contencioso administrativo, convertiría a la sede judicial en otra instancia de revisión administrativa, propia de la derivada del principio de autotutela de la Administración, con el agravante de que la última decisión tendría las características y efectos propios de la cosa juzgada, pero sin las garantías de imparcialidad y transparencia que deben caracterizar igualmente a las decisiones jurisdiccionales.

Adicionalmente, la experiencia de los últimos diez años nos ha indicado que con este cambio organizacional tampoco se solucionó el problema que originó la crisis del Poder Judicial en primer lugar: la falta de

independencia del Poder Judicial, frente a los demás Poderes Públicos.

Ahora bien, de todo lo expuesto sólo pueden plantearse dos posibles soluciones, a saber: o el Poder Judicial debe reducir al máximo su actividad administrativa, para poder ejercer adecuada e imparcialmente la jurisdiccional; o no se justifica la existencia del contencioso administrativo, en cuanto a la actividad administrativa del Poder Judicial.

En principio, podría decirse que ambas conclusiones serían válidas por igual, desde el punto de vista objetivo; por supuesto, suponiendo que se realicen las modificaciones constitucionales y legales correspondientes; no obstante, una solución verdaderamente justa sería aquella que tomara en cuenta adicionalmente la posición de los administrados, ya que la defensa de sus derechos e intereses, frente a los privilegios y prerrogativas de la Administración, constituye uno de los objetivos primordiales del Derecho Administrativo.

Partiendo de esa premisa, la eliminación del contencioso administrativo como último recurso que tiene el particular frente a la actuación lesiva de sus derechos por parte de la Administración, nunca debería ser la solución a adoptar, ya que ello implicaría un verdadero retroceso en la evolución del derecho administrativo, además de constituir una conculcación adicional de sus derechos humanos (como el de la tutela judicial efectiva) y, más aún, rompería con el principio básico de hermetismo de la jurisdicción, según el cual, toda actuación del Estado puede y está sujeta al control del Juez; pero el Juez ejerciendo la función que le es propia (la jurisdiccional), no de una que no le es natural, como la administrativa.

Sin embargo, pareciera que la intención de un sector de la doctrina se inclina por esta solución la cual se ha visto reflejada en el Proyecto de Código de Ética del Juez Venezolano, en el que se le atribuye a los Tribunales Disciplinarios previstos en el artículo 267 de la Constitución

carácter jurisdiccional y por lo tanto, el producto de sus actuaciones serían verdaderas sentencias en primer y única instancia, tanto administrativa como judicialmente.

No obstante, consideramos más sensato y más cónsono con los derechos y principios constitucionales de un sistema de administración y gobierno del Poder Judicial, a la primera de las soluciones planteadas, ya que sólo así podría garantizarse la imparcialidad debida de los jueces, al momento de ejercer la función que les es propia.

En efecto, si entendemos que el principio de colaboración entre los Poderes constituye una forma de flexibilizar al Principio de Separación de los mismos, entonces, inevitablemente debemos concluir que los casos de colaboración deben ser entendidos como excepciones a la regla general: que cada una de las ramas del Poder Público tiene una función propia y debe dedicarse primordialmente a ella y sólo cuando sea indispensable para la consecución de los fines del Estado es que un Poder ejercerá las funciones propias de otro Poder.

Finalmente, de todas formar el Poder Judicial siempre tendrá la posibilidad decir la última palabra en cuanto a los actos dictados en esta materia, a través del ejercicio tanto de la jurisdicción contencioso-administrativa como la Constitucional.

CONCLUSIONES

La Constitución de 1961 optó por un sistema institucional de administración y gobierno del Poder Judicial, en el cual se atribuía a un Órgano con Autonomía Funcional, que no dependía jerárquicamente de ninguno de los Poderes Públicos en el ejercicio de esa labor administrativa; sin embargo, ello no resultó suficiente para garantizar la independencia y transparencia del Poder Judicial, ya que para que esa y cualquier fórmula tenga éxito, debe estar acompañada de unas reglas claras que establezcan y regulen la Carrera Judicial. Esta circunstancia fue la razón principal de la crisis que se produjo en el Poder Judicial que conllevó a las propuestas de reforma a finales del Siglo pasado.

Así, la Constitución de 1999 optó por el establecimiento de un sistema interno para desarrollar la Administración y Gobierno del Poder Judicial, al ordenar la creación de organizaciones administrativas en relación de jerarquía con el Máximo Tribunal de la República, lo cual determinó entonces una dualidad de funciones en el Tribunal Supremo de Justicia, a saber: la jurisdiccional como Máximo Tribunal y la administrativa como Máximo Jerarca de la estructura administrativa creada.

Este cambio organizacional, luego de nueve años de implementado, no ha ofrecido verdaderas soluciones a los problemas que desencadenaron la crisis del Poder Judicial en primer lugar, debido a la misma razón por la que el anterior sistema colapsó: la falta de implementación de la Carrera Judicial; por el contrario, la situación de falta de independencia de los órganos jurisdiccionales hoy en día es más aguda, toda vez que, debido a los cambios organizativos, el país entró en un proceso de transición que todavía está inexplicablemente vigente.

Además, el ejercicio constante de esta dualidad de funciones colide con el correcto desempeño de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya

que esta última tiene como misión controlar el ejercicio de la actividad administrativa que cuando es ejercida por el mismo órgano llamado a controlarla, se produce una distorsión que pone en entredicho la imparcialidad que tiene que tener el juez.

De allí que resulte más cónsono con los principios generales que rigen a la jurisdicción contencioso-administrativa, a la función jurisdiccional en general y a la correcta interpretación que debe dársele al principio de colaboración entre los Poderes, que el ejercicio de la función administrativa por parte del Poder Judicial sea reducida a su máxima expresión.

Finalmente, puede concluirse además que el verdadero factor decisivo para lograr una administración de justicia sana, imparcial, independiente y con apego a los principios que inspiran al Estado Constitucional de Derecho es el factor humano; es decir, sólo en la medida en que garanticemos el establecimiento de una Carrera Judicial, con jueces profesionales, con capacitación, remuneración y estabilidad adecuada, entonces alcanzaremos acercarnos más al ideal de justicia previsto en nuestra Carta Fundamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Brewer-Carías, Allan (1996). *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Calcaño de Temeltas, Josefina y Brewer-carías, A. (1991). *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. (2da Edición). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Cancelado Ruíz, Ingrid (2001). Actividad Administrativa. *Revista de Derecho Administrativo*, No. 12.
- Canova González, Antonio (1999). Bases Actuales del Control de la Administración Pública. *Revista de Derecho Administrativo*, No. 1.
- Canova González, Antonio (1999). La Agonía del Contencioso Administrativo Tradicional. *Revista de Derecho Administrativo*, No. 4.
- Corte Suprema de Justicia en Pleno. Decisión de fecha 05 de agosto de 1991.
- Constitución de la República de Venezuela (1961). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. N° 662 (Extraordinario) Enero 23 de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 5.453 (Extraordinario). Mayo 24 de 2000.
- Decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 (Extraordinario) Julio 31 de 2008.
- De la Torre V., E. y Navarro de A., R. (1988). *Metodología de la Investigación Bibliográfica, Archivística y Documental*. (1ra. ed.). México: McGraw-Hill.
- Dos Santos, Olga (2002). Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia. *Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, No. 6.
- García de Enterría, Eduardo (1997). *Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas.

- García de Enterría, Eduardo (1994). **Revolución Francesa y Administración Contemporánea** (4ª Edición). Madrid: Civitas
- García García, Antonio (2002). El Abogado y la Crisis del Poder Judicial. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 6.
- García García, Antonio (2004). Gobernabilidad y Poder Judicial. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 10.
- Haro, José Vicente (1999). La Administración de Justicia: ¿Monopolio Exclusivo del Estado?. **Revista de Derecho Administrativo**, No. 1.
- Hernández-Mendible, Víctor (). La Contribución del poder Judicial a la desaparición de la Constitución, la Democracia y el Estado de Derecho. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV**, N° 118
- Herrera Orellana, Luis Alfonso (2004). La Vía Administrativa: ¿Garantía para los Particulares o Privilegio de la Administración?. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 10.
- Iribarren Monteverde, Henrique (2003). Notas sobre el Régimen que Disciplina el Artículo 28 de las “Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial”, del 14 de Marzo de 2000. **Revista de Derecho Administrativo**, No. 17.
- Ley de Carrera Judicial. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 5.262 (Extraordinario). Septiembre 11 de 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. N° 37.305, Octubre 17 de 2001.
- Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 36.534, Septiembre 8 de 1998.
- Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 1.893 (Extraordinario), Julio 30 de 1976.
- Ley Orgánica del Poder Judicial. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 5.262 (Extraordinario), Septiembre 11 de 1998.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 2.818 (Extraordinario), Julio 1 de 1981.
- Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** N° 37.942, Mayo 20 de 2004.

- Louza, Laura (2002). El Tribunal Supremo de Justicia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 4.
- Martínez, Luis (2003). Doctrina Judicial y Administrativa sobre el Sistema Judicial. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 8.
- Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 37.014, Agosto 15 de 2000.
- Parada, Ramón (2000). **Derecho Administrativo I**. (12ª. ed.). Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Peña Colmenares, Nélica (2003). El Tribunal Supremo de Justicia como Organismo de Dirección, Gobierno, Administración e Inspección y Vigilancia del Poder Judicial. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 8.
- Peña, José (2000). **Manual de Derecho Administrativo**. Tomo I. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- Perdomo, Juan Rafael (2003). Independencia y Competencia del Poder Judicial. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 8.
- Pérez Luciani, Gonzalo (2000). La llamada "Presunción de Legitimidad" de los Actos Administrativos. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 1.
- Régimen de Transición del Poder Público. **Gaceta Oficial de la República de Venezuela** N° 36.859, Diciembre 29 de 1999.
- Rengel Romberg, Arístides (2003). **Estudios Jurídicos**. Caracas.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Leonardo D'Onofrio**", N° 1.218 del 26 de junio de 2001.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Yolanda Mercedes Martínez**", N° 1.036 del 11 de agosto de 2004.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Enrique José Carruyo**", N° 1.666 del 30 de septiembre de 2004.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Roiman José Martínez**", N° 1.230 del 08 de octubre de 2002.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Juan Floriano Balza**", N° 1.615 del 13 de julio de 2000.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. Decisión en el caso: "**Inspectoría General de Tribunales**", N° 420 del 18 de marzo de 2003.

Turuphial Cariello, Héctor (1999). Algunos Dogmas en el Derecho Administrativo. **Revista de Derecho Administrativo**, No. 4.

Urdaneta Sandoval, Carlos Alberto (2004). El Juez, su Independencia y el Régimen de Autogobierno del Poder Judicial derivado de la Constitución de 1999. **Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia**, No. 11.