

Julio de 2004

HUMAN RIGHTS WATCH

REITERA SU PREOCUPACIÓN SOBRE LA NUEVA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE VENEZUELA

Venezuela ha comenzado a implementar una nueva ley que permite que la coalición gubernamental del Presidente Chávez cope de adeptos y purgue al Tribunal Supremo. En este memorandum se explica cómo la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia viola principios fundamentales del derecho internacional de derechos humanos, además de la Constitución de Venezuela. También responde a los cuestionamientos y malentendidos que han surgido a raíz del informe que Human Rights Watch publicó recientemente sobre este tema.

¿Qué dice el derecho internacional sobre la independencia judicial?

La existencia de un sistema judicial independiente es esencial para la democracia y la protección de los derechos humanos. Venezuela ha ratificado tratados de derechos humanos que le obligan a preservar la independencia de su sistema judicial—entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.ⁱ En 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas expidió los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, que aunque no son de obligatorio cumplimiento, reflejan un alto nivel de consenso internacional sobre cómo los Estados deben garantizar la independencia de sus sistemas judiciales. Estos principios incluyen el derecho de los jueces a la permanencia (inamovilidad) en el cargo y que en el procedimiento utilizado para su selección no se incurra en irregularidades.ⁱⁱ

El principio de la independencia judicial también es un postulado central de la Carta Democrática Interamericana que en 2001 adoptaron los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OEA, incluyendo a Venezuela. La Carta define como “elementos esenciales de la democracia representativa”, entre otros, “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho” y “la separación e independencia de los poderes públicos”.ⁱⁱⁱ

¿Qué dice la Constitución de Venezuela sobre la independencia judicial?

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela garantiza la independencia del Poder Judicial y la autonomía del Tribunal Supremo (artículo 254). La Constitución busca garantizar específicamente la independencia de los magistrados del Tribunal Supremo limitando su mandato a un período único de 12 años (artículo 264) y estableciendo un proceso de remoción (artículo 265) según el cual los magistrados pueden ser destituidos sólo por “faltas graves” con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional.^{iv}

¿Porqué deben objetarse las disposiciones de la nueva ley que pretenden copar el Tribunal Supremo de adeptos?

La nueva ley aumenta el número de magistrados de 20 a 32 y los nuevos miembros pueden designarse por mayoría simple en la Asamblea Nacional --un candidato que no reciba el apoyo de una mayoría de dos tercios en las tres primeras votaciones puede ser designado por mayoría simple en la cuarta vuelta-- por lo tanto, la nueva ley permite a la coalición gobernante usar su escasa ventaja en la Asamblea para obtener una mayoría abrumadora de magistraturas en el Tribunal Supremo.

Al someter al Tribunal Supremo a una virtual ocupación política por parte de la mayoría en la Asamblea Nacional, la nueva ley amenaza gravemente el principio de independencia judicial establecido en tratados internacionales y en la Constitución Política de Venezuela, particularmente en aquella disposición que garantiza la autonomía del Tribunal Supremo.

¿Por qué deben objetarse las disposiciones de la nueva ley que pretenden purgar el Tribunal Supremo de adeptos?

La nueva ley crea dos nuevos mecanismos para remover a los magistrados que no exigen mayoría calificada en la Asamblea Nacional. Por una parte, se faculta la suspensión de los magistrados a la espera de la votación para confirmar su destitución y por la otra, la anulación de sus designaciones. Ambos mecanismos vulneran el principio general de la independencia judicial establecido en las normas del derecho internacional y en la Constitución de Venezuela—y ambos violan flagrantemente la disposición constitucional (artículo 265) que requiere una mayoría de dos tercios para remover a los magistrados del Tribunal Supremo.

El primer mecanismo se encuentra en una nueva disposición que señala que cuando el Poder Ciudadano—constituido por el Fiscal General, el Defensor del Pueblo y el

Contralor—califique la falta como grave y solicite por unanimidad su remoción, el magistrado quedará suspendido del cargo hasta la decisión definitiva de la Asamblea Nacional. Si el Presidente de la Asamblea decide no someter la cuestión a votación, el magistrado puede quedar suspendido indefinidamente.^v

La Asamblea Nacional también se ha arrogado la potestad de anular por mayoría simple la designación de magistrados en una de las tres circunstancias siguientes: cuando el magistrado suministre información falsa en el momento de su selección para el Tribunal; cuando la “actitud pública” del magistrado “atente contra la majestad o prestigio del Tribunal Supremo de Justicia” o cualquiera de sus miembros; o cuando el magistrado “atente contra el funcionamiento” del Poder Judicial.^{vi}

Esta disposición es un ardid para eludir el requisito constitucional que exige que los magistrados sean destituidos por una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional. Denominar esta medida una “anulación de la designación” no puede ocultar el hecho que consiste en la destitución del magistrado. Lo que hace que la disposición sea especialmente peligrosa es que dos de los tres criterios para la “anulación” son completamente subjetivos y, por lo tanto, permitirán que la mayoría en la Asamblea persiga a los magistrados que se identifiquen con la oposición política.

¿Es incompatible con la Constitución de Venezuela la selección de nuevos magistrados por una mayoría simple de los legisladores?

Sobre esta materia la opinión de los juristas venezolanos se encuentra actualmente dividida. Sin embargo, este no es el asunto a debatir. El problema no reside en cómo se selecciona individualmente a los magistrados sino que a una escasa mayoría de la Asamblea Nacional se le permita designar a doce nuevos magistrados en un sólo acto.

¿Se está limitando la coalición del gobierno a “purgar de adeptos” a un tribunal que ha sido copado por gobiernos anteriores?

No. Actualmente sólo dos miembros del Tribunal Supremo ocupan sus puestos desde antes que el Presidente Chávez llegara al poder. Los 20 magistrados de la actual Corte Suprema fueron seleccionados en 1999 por una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el Presidente Chávez e integrada mayoritariamente por sus simpatizantes. En el año 2000 la Asamblea Nacional, que también contaba con una mayoría de aliados de Chávez, confirmó a los magistrados en sus cargos. Los 20 magistrados fueron seleccionados por una mayoría calificada de dos tercios en ambos casos, lo que indica que contaban con un amplio respaldo político en el momento de su elección.

¿Es esta ley diferente de las leyes que regulan la composición de la Corte Suprema de Estados Unidos?

Sí. De acuerdo con las leyes de los Estados Unidos los magistrados pueden ser suspendidos después de un proceso de remoción en la Cámara de Representantes y una sanción impuesta por el Senado mediante mayoría de dos tercios. El criterio para la remoción es muy elevado y requiere que se llegue a la conclusión de que los magistrados han cometido “traición, soborno u otros delitos y faltas graves”. Por el contrario, la nueva ley de Venezuela permite a la Asamblea Nacional remover a magistrados del Tribunal Supremo con mayoría simple si “atentan” contra la “majestad o prestigio del Tribunal Supremo” o contra el “funcionamiento” del Poder Judicial.

Los esfuerzos para copar de adeptos la Corte Suprema no están específicamente prohibidos por la legislación de los Estados Unidos. Sin embargo, como en el caso de Venezuela, dicha maniobra debilitaría gravemente el principio de independencia judicial y, por tanto, sería ampliamente rechazada.

La última vez que se intentó una maniobra de este tipo en Estados Unidos fue en 1937. El Presidente Franklin D. Roosevelt, frustrado por las decisiones judiciales que habían rechazado leyes sociales progresistas, propuso un proyecto de ley que le habría permitido nombrar a seis nuevos magistrados de la Corte. Su intento fue ampliamente repudiado, incluso por sus simpatizantes. El Comité Judicial del Senado, controlado por su propio partido, rechazó el proyecto de ley, invocando razones especialmente relevantes para el caso que nos ocupa:

Se nos dice que una oligarquía reaccionaria rechaza la voluntad de la mayoría, que éste es un proyecto de ley para “balancear” la Corte Suprema y hacer realidad los deseos de la mayoría; es decir un proyecto de ley para aumentar el número de magistrados con el objetivo expreso de neutralizar las opiniones de algunos de sus actuales miembros . . .

Esta es la primera vez en la historia de nuestro país que se ha presentado tan descaradamente una propuesta para alterar las decisiones de la Corte mediante la ampliación de sus miembros. Permítannos que nos enfrentemos a ella. Permítannos que sentemos un precedente saludable que nunca será violado. Permítannos declarar, en el 75° Congreso, con palabras que nunca serán ignoradas por ningún Congreso subsiguiente, que preferimos tener una Corte independiente, una Corte sin temor, una Corte que se atreva a anunciar sus opiniones honestas en lo que considera la defensa de las libertades del pueblo, que una Corte que, por

miedo o sentido de la obligación ante el poder que nombra a sus miembros, o la pasión de una facción, apruebe cualquier medida que podamos promulgar. No somos jueces de los jueces. No estamos por encima de la Constitución.

Aunque fuera cierta toda acusación contra los denominados miembros “reaccionarios” de la Corte Suprema, es mucho mejor que esperemos al cambio ordenado pero inevitable de sus integrantes a que la llenemos impacientemente de nuevos miembros. Al contenernos, estamos demostrando nuestra fe en el sistema estadounidense y sentando un precedente que protegerá la independencia del Poder Judicial de los Estados Unidos mientras este gobierno siga en el poder.^{vii}

¿Esta iniciativa para copar el Tribunal de adeptos en Venezuela es diferente de lo que ha ocurrido en otras partes de América Latina?

Otros gobiernos de la región han emprendido iniciativas similares y los resultados han sido desastrosos. Durante los noventa, varios países de la región presenciaron cómo presidentes electos democráticamente promovían políticas que debilitaban la separación de poderes y el Estado de Derecho, y degradaban por lo tanto sus propias democracias. En Argentina, el Presidente Carlos Menem presionó al Congreso para que aprobara una ley de respaldo al Poder Judicial en 1990, amplió la Corte Suprema de cinco a nueve miembros y logró que sus aliados ocuparan los nuevos puestos. La medida le garantizó la “mayoría automática”—como llegó a conocerse en Argentina—que votaba regularmente a su favor, utilizando con frecuencia dudosos razonamientos legales.

En Perú, el Presidente Alberto Fujimori socavó la independencia de los jueces mediante destituciones masivas y la negación de estabilidad en el cargo, así como la promulgación de leyes que eludían las disposiciones constitucionales destinadas a garantizar la autonomía judicial y limitar el Poder Ejecutivo. Fujimori justificó estas políticas como iniciativas para combatir la corrupción y la ineficiencia. Pero lo que logró—aún en mayor medida que Menem-- fue asegurar su control sobre los tribunales. El ambiente resultante de ilegalidad en ambos países facilitó las formas de corrupción por las que pesan cargos penales contra ambos presidentes.

Actualmente, Venezuela está buscando tanto un sistema para copar los tribunales de adeptos, similar al empleado por Menem, como un atentando contra la independencia judicial, similar en espíritu (si no en alcance) al de Fujimori. Como demuestran las experiencias de Argentina y Perú, estos esfuerzos no son un buen presagio para la democracia venezolana.

¿Existe alguna solución para el problema actual?

Sí. La Asamblea Nacional podría suspender inmediatamente la implementación de la nueva ley para copar el Tribunal de adeptos y promover leyes que modifiquen las disposiciones que debilitan la independencia del sistema judicial. Human Rights Watch ha solicitado al Presidente Chávez que inste a sus aliados en la Asamblea Nacional a que adopten estas medidas.

El Tribunal Supremo también podría rechazar, por motivos de inconstitucionalidad, las disposiciones de esta nueva ley que somete al Tribunal Supremo al programa político de la coalición gobernante.

¿Por qué la Carta Democrática Interamericana es relevante para enfrentar este problema?

La Carta Democrática Interamericana autoriza a la OEA a responder activamente a las amenazas contra la democracia en la región, que van de los golpes de estado a las políticas gubernamentales que socavan el proceso democrático.^{viii} Identifica la independencia judicial como un componente esencial de un Estado de Derecho.

El artículo 18 de la Carta dispone que “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”, el Secretario General y el Consejo Permanente de la OEA pueden adoptar medidas para investigar y responder a la situación “con el consentimiento previo del gobierno afectado”.^{ix}

Durante el golpe de 2002 en Venezuela, la Carta fue crucial en la movilización de los Estados Miembros para que se sumaran a las condenas que contribuyeron a la restauración en el poder del Presidente Chávez. Human Rights Watch cree que la Carta podría servir nuevamente para que la OEA colabore con Venezuela, en los términos establecidos en el artículo 18, para abordar la actual amenaza contra el orden democrático en el país.

¿Es Venezuela actualmente un país democrático?

Sí. Sin embargo, al debilitar la autonomía del Tribunal Supremo y la independencia del Poder Judicial, la nueva ley sobre la composición del Tribunal Supremo representa una grave amenaza contra la democracia venezolana.

ⁱ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8) dispone que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de (...) cualquier otro carácter”. (Negrillas fuera de texto.) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14, para 1) también señala la importancia de la independencia del sistema judicial al declarar que: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. **Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley**, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. ...” (Negrillas fuera de texto.)

ⁱⁱ Los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura fueron adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

ⁱⁱⁱ Artículo 3º de la Carta Democrática Interamericana.

^{iv} El artículo 265 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala: “Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca”.

^v La ley exige que el Presidente de la Asamblea convoque una sesión y se vote la destitución en un plazo de diez días. Sin embargo, la Asamblea desatiende habitualmente dichos plazos y no hay mecanismos efectivos para imponer su cumplimiento.

^{vi} Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, artículo 23, numeral 4o.

^{vii} Senado de los Estados Unidos. Comité Judicial. “Reorganization of the Federal Judiciary,” (Reorganización del Sistema Federal Judicial) 18 de mayo de 1937.

^{viii} En el Preámbulo de la Carta Democrática Interamericana se reconoce que “uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa”, reafirmando el principio (reflejado originalmente en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo) de que la misión de la organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno.

^{ix} Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana. “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”

La Carta Interamericana también autoriza a la OEA a actuar sin obtener el consentimiento previo del Estado Miembro “[e]n caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático. (Artículo 20.) En dichas circunstancias, el Secretario General o cualquier Estado Miembro “podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”.