

La reforma del sistema de administración de justicia en Venezuela*

Julio César Fernández Toro

Miembro Pleno de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo.

La justicia del mercado vs. la del hombre

En general, los procesos de reforma del Estado se iniciaron por las funciones ejecutiva y legislativa; la judicial siempre había sido relegada a un segundo plano. A pesar de que desde hace tiempo hemos sostenido, con muchos otros autores, la necesidad de la integridad de la reforma del Estado, la reforma judicial apenas se inicia en años recientes. En los países de la región, su inclusión partió más por iniciativa externa que por una medida conciente de los actores político-institucionales nacionales. Es en los planes de ajuste económico, recomendados por las asesorías multilaterales, donde se encuentra el motivo que posibilitó las propuestas de reforma judicial. Estos consideran que su éxito depende de garantizar el cumplimiento de las relaciones entre los actores económicos y de bajar los costos de transacción en el intercambio comercial.

En definitiva, la reforma judicial nace en la región como una condición para la transformación económica y no asociada a una problemática propia. Ello explica el inicial sesgo mercantilista de las modificaciones judiciales recomendadas. Sin embargo, poco a poco se avanza a una agenda más integral, orientada tanto a servir a los ajustes económicos como a resolver los problemas de la justicia como un producto social de la democracia. En todo caso, lo importante es que por fin se reconoce que la salud del sector justicia es indispensable para la consolidación y gobernabilidad democrática y para el desarrollo socio-económico de nuestras naciones.

Si bien la debilidad del Estado de Derecho es una realidad temprana en la democracia venezolana, y si la ineficiencia e ineficacia del Sistema de Administración de Justicia

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional: "Reforma Judicial en el Perú: logros y retos; en busca de un plan de mediano plazo". Lima, marzo 1997.

(SAJ)¹ es igualmente tradicional, ¿por qué brota recientemente a la superficie del debate político? ¿Qué hace que de repente todos tornen la vista hacia el Poder del Estado que amerita menos debate político? Sin duda, no es el aumento de la violación de la carta de derechos prevista en la Constitución de 1961. Lamentablemente el grito de “vuelvan caras” proviene de hechos distintos a la masacre de El Amparo, a las consecuencias del 27 y 28 de febrero del 89, o por el lamentable atavismo de los linchamientos en los cerros de Caracas poblados de pobreza y en los que el Estado sólo llega hasta sus faldas. La respuesta a estas interrogantes nos sirve para comprender porqué las actuales propuestas de reforma se encuentran contaminadas de un particular enfoque que secciona la realidad jurídica del país, como si fuera posible cortar una cascada a mitad de la caída del agua.

En todo caso y a pesar de la escuela formalista, el Derecho constituye una normativización de valores predominantes en un tiempo y en un espacio determinados, valores que también imponen un método para su interpretación o hermenéutica jurídica, por ello no son ahistóricos ni pueden conciliar todos los intereses divergentes de las actuales sociedades complejas. En momentos de paz social es posible observar un mayor consenso sobre el Derecho y, en épocas de convulsión, francamente el Derecho llega a desdoblarse en una esquizofrenia jurídica. Ello es lo que acontece, en cierto modo, con la existencia de varios discursos en la reforma judicial venezolana cuales, cuando no son enteramente divergentes, por lo menos se arrinconan en parcelas de la realidad que desconocen la globalidad del fenómeno. En definitiva, ¿qué es lo importante en la reforma, la protección de los derechos del hombre como individuo y como especie, o los intereses de determinados sectores que escapan incluso al ámbito de lo nacional?

Un dato importante es que los centros de influencia internacional, sean multilaterales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, así como algunos países de peso específico como EE.UU. –a través de su Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)– y Alemania –a través de la Fundación GTZ– que ejecuta las ayudas del Ministerio de Cooperación Económica- tienen una creciente oferta de financiamiento y cooperación técnica en el sector justicia que es muy reciente. ¿Qué produjo este viraje de la cooperación internacional hacia la reforma judicial como moda? La respuesta es el mercado internacional globalizado, que requiere de nuevas regulaciones que desplacen las protecciones de que disfrutaban las economías nacionales. Ello no significa la necesaria dicotomía entre el hombre y el mercado, como dos polos contrarios y excluyentes, pero, en la práctica resulta evidente que el segundo es un acento en el nuevo discurso político. La consecuencia de este acento es que la inmensidad de recursos para la reforma judicial en todo el mundo se ha destinado casi exclusivamente a la modernización del área mercantil del Derecho y de sus correspondientes tribunales. Así, el Banco Mundial sostiene que el área penal es un asunto “político” en el que no debe intervenir. Veamos de dónde proviene este afán por la reforma judicial comercial sobre otros ámbitos judiciales.

¹ Nos referimos al Sistema de Administración de Justicia (SAJ) como el conjunto de servicios públicos del sector justicia del Estado, que comprende, además del tradicionalmente denominado Poder Judicial, al Ministerio Público, y a los organismos de instrucción como el Cuerpo de Policía Técnica Judicial y de ejecución como los servicios carcelarios, ambos ejemplos en manos del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo.

La Nueva Economía Institucional en la reforma judicial

Un nuevo enfoque económico denominado Nueva Economía Institucional (NEI), a diferencia de la teoría neoclásica, sostiene que las instituciones son factores determinantes para la eficiencia de las economías, ya que reducen los costos de transacción, esto es, disminuyen el costo en información, negociación, contratación y en las garantías para hacer cumplir las condiciones de los intercambios, todo lo cual debe estar regulado formalmente por el Derecho². De manera que esas instituciones deben ser confiables. La confiabilidad viene dada por la existencia de un cumplimiento obligatorio que puede estar garantizado por la existencia de contricciones morales sobre la conducta o por el Estado a través de su Poder Judicial, esto es, por seguridad jurídica. En un país desarrollado el autocumplimiento se impone como normal frente al excepcional cumplimiento forzoso proveniente de la coerción del Estado. Sin embargo, en nuestros países, la fuerza moral tardará largo tiempo en implantarse y, mientras tanto, se debe fortalecer el papel coercitivo del Estado haciendo eficiente y eficaz a su SAJ.

El descubrimiento de que en nuestros países la reestructuración económica por sí sola es insuficiente para lograr sus objetivos y que la variable institucional – y entre ella la que permite un clima de seguridad jurídica– es indispensable a tales efectos, orientó la nueva tendencia de financiar reformas institucionales en el sector justicia del Estado. Pero, el primer gran error en la interpretación de la NEI ha consistido en atribuirle importancia sólo al área mercantil, como si no hubiera relación alguna con los otros ámbitos del sector. Un ejemplo claro lo constituye el hecho de que muchos de los conflictos comerciales se terminan confrontando en la jurisdicción penal. Es la criminalización de las relaciones económicas. En efecto, nuestro subsistema penal ineficiente, por ser inquisitivo, formalista y escrito, sirve como mecanismo de chantaje en las disputas comerciales, de manera que de nada serviría la modernización de los tribunales civiles y mercantiles si el proceso penal no es confiable y representa un gran riesgo en las disputas entre actores económicos.

Un segundo error que se comete en la interpretación de la NEI, y por lo tanto de la actual reforma judicial, es de reduccionismo técnico a principios abstractos, al pensar que las instituciones no contienen una fuerte carga ideológica y que por tal motivo, las reformas pueden ser una transferencia acrítica que no contempla el análisis del Estado y las adaptaciones pertinentes. Como lo expresa Douglas North, "El asunto es que transferir las reglas formales económicas y políticas de los mercados occidentales exitosos a economías del Tercer Mundo y de Europa del Este no es condición suficiente para un buen funcionamiento y resultado económico"³.

² North, Douglas: "El Marco Institucional para el Desarrollo Económico. Gran charla magistral". Instituto Apoyo/Banco InterAndino. Lima, junio de 1995

³ *Ibidem*; p. 40.

Justicia y gobernabilidad democrática

Un problema patrio, no atribuible a incidencias foráneas, es atribuir la carencia de seguridad jurídica a la elaboración e interpretación normativa. El error radica en desconocer la importancia de la variable institucional para la gobernabilidad democrática, a la par de restringirnos a un enfoque juricista, perdiendo de vista la necesidad de abordar la ineficiencia e ineficacia del SAJ desde una perspectiva multidisciplinaria que, sin menoscabar la importancia del Derecho, incorpore la politología y la disciplina administrativa/gerencial como herramientas que nos permitan una mejor comprensión del fenómeno y del diseño de alternativas. El entorno político social y la situación jurídico institucional condicionan inevitablemente el funcionamiento del SAJ, razón que obliga a su atención. En este sentido, la reforma legislativa será inaplicable si no es parte de un proceso de reforma integral que garantice las condiciones institucionales para hacer viable la implantación y permanencia del cambio.

De otra parte, la justicia constituye un valor societario, de manera que los productos del SAJ, difíciles de medir por intangibles, rebasan las determinaciones del formalismo jurídico y deben ser efectivos en la solución de conflictos. La justicia sólo será aceptable socialmente si respeta ciertos parámetros de valoración, ya que de lo contrario, será catalogada de injusta. La consecuencia del distanciamiento entre los productos judiciales y las necesidades sociales es la deslegitimación del Estado como una entidad útil de la sociedad. Por ello la ineficacia del Estado en la administración de justicia es cubierta rápidamente por medios de solución de conflictos paralelos o alternos, algunos de ellos tan brutales como el linchamiento. En este sentido, los parámetros de valoración y utilidad sociales deben servir de orientación a la reforma judicial. La sustitución de la cultura del formalismo jurídico por una más representativa del sentir social y que responda eficazmente los requerimientos societarios es, en sí, una reforma judicial de largo aliento, pero que debe ser iniciada inmediatamente. El quehacer judicial no puede seguir siendo un fin, más bien debe ser una garantía para la protección de la carta de derechos del hombre para controlar el poder omnímodo del aparato estatal y para resolver pacífica e imparcialmente los conflictos que se susciten.

Justicia y democracia son nociones complementarias que no pueden ser divisibles. En la actualidad es difícil pensar en la viabilidad de una democracia sin justicia, ni sería posible alcanzar la justicia fuera del marco democrático. Por ello el SAJ debe tener como propios los fines de la democracia y, en ese sentido, el SAJ debe ser democrático. Ello supone la necesidad del control social sobre la gestión judicial en lo estratégico, táctico y operacional. La reforma judicial debe ser desde su concepción hasta su ejecución transparente, participativa y contar con un liderazgo amplio para el cambio. Imponer una reforma, por muy preclaro que sea su fundamento puede llegar a ser inútil. Recordemos que la modificación de las reglas formales, sean éstas normas o procedimientos, es fácil y rápido de lograr; el asunto es el cambio cultural del cual depende su permanencia. Una reforma impuesta y con sustancia formalista puede hacer duradero el dicho de "se acata pero no se cumple", que resume el abismo entre las determinaciones del formalismo jurídico y la actuación real de los sujetos.

La disgregación institucional del SAJ como obstáculo

Un tercer nivel problemático en la reforma judicial viene dado por la alta dispersión organizacional del Sector Justicia. En el caso venezolano existen la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Justicia. Todos aportan en la administración de la justicia, pero a pesar del mandato constitucional de colaboración de los órganos en el logro de los fines del Estado, ocurre que en Venezuela no se previó una instancia institucional ni un mecanismo formalizado para la concertación de políticas públicas y de estrategias del sector. Esta imprevisión formal ha sido resuelta exitosamente en otros países con una cultura de la concertación, imponiéndose las relaciones informales como un medio para negociar y acordar medidas para el desarrollo judicial. Desgraciadamente en Venezuela predomina como cultura el "celo institucional", de manera que cada organismo se encierra en sí y menosprecia las iniciativas y esfuerzos de los otros, cuando no llegan a entrar en abierto conflicto. Esta dispersión organizacional requiere de una respuesta que incluya tanto instancias y mecanismos formales de encuentro, discusión y determinación de políticas y estrategias de desarrollo institucional del Sector Justicia, como un programa dirigido al establecimiento de la concertación como cultura institucional.

El SAJ en Venezuela, como en la mayor parte del mundo, se divide en una infraestructura de producción judicial y en otras dos de auxilio y de apoyo logístico a la justicia:

- I) La *Infraestructura de Producción Judicial* está conformada por aquellos órganos que están encargados de la función judicial (Corte Suprema de Justicia y tribunales), sea mediante la interpretación del derecho (jurisdicción) como por medios de solución alternativa de conflictos (mediación y arbitraje). Son órganos cuyo producto final (justicia) está dirigido a los usuarios del SAJ.
- II) La *Infraestructura Auxiliar de Justicia* es la que está integrada por los órganos y organizaciones encargados de la preparación y ejecución complementaria de la actividad judicial (policías de investigación y sustanciación, Ministerio Público, administración penitenciaria, registros y notarías, entre otros). Su actividad se desarrolla de múltiples formas. Como insumo de la justicia y como actividad de ejecución complementaria se dirige tanto a los órganos de producción judicial como a los usuarios del SAJ.
- III) La *Infraestructura de Apoyo Logístico*, comprende a la organización encargada de garantizar el buen funcionamiento de los órganos de producción, suministrándoles los servicios y los recursos humanos, materiales y tecnológicos indispensables para el cumplimiento de su misión. En Venezuela, esta infraestructura está representada por el Consejo de la Judicatura. En el Caso de la Corte Suprema de Justicia, ésta cuenta con un servicio de apoyo logístico propio.

La *disgregación institucional del SAJ* en tres infraestructuras, que fragmentan y des-

bordan al tradicional Poder Judicial, en Venezuela se expresa constitucionalmente en la división del Poder Judicial en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los tribunales, cada uno de los cuales tiene autonomía funcional y cierta autonomía administrativa. A ellos se suman el Ministerio Público con total autonomía funcional y administrativa, y los órganos del Poder Ejecutivo, que son auxiliares de la actividad judicial con autonomía administrativa mas no funcional. Las relaciones entre estos órganos de las tres infraestructuras tienen como elementos que las caracterizan los siguientes:

- I) *Autonomía funcional con control posterior.* Entre los órganos de la infraestructura de producción judicial (Corte Suprema de Justicia y tribunales) existe autonomía funcional, vale decir, que para el tratamiento de cada caso judicial, el tribunal competente es absolutamente autónomo para dirigir el proceso y para sentenciar; ningún otro tribunal, ni la Corte Suprema de Justicia, puede decirle con anticipación cómo actuar y qué decidir. Sin embargo, el sistema judicial venezolano sigue, en general, la fórmula de las dos instancias más la posibilidad, en ciertos casos, de la llamada casación. Así que el proceder y la decisión de un juez, de origen absolutamente autónomo, pueden ser revisados después por otro juez de un nivel superior. Este sistema es contrario al sistema anglosajón de los precedentes, esto es, en los que la jurisprudencia es de obligatorio cumplimiento para el juez en los casos semejantes.
- II) *Autonomía administrativa con sujeción funcional.* Es el caso de los órganos de la infraestructura auxiliar de la justicia (como policías y administraciones penitenciarias) que poseen una total autonomía administrativa frente a los órganos de la infraestructura de producción de la justicia, ya que se encuentran adscritos a otras estructuras organizacionales que integran el Poder Ejecutivo del que dependen administrativamente.
- III) *Autonomía funcional con sujeción administrativa.* Es el tipo de relación existente entre los órganos de la infraestructura de producción judicial y el Consejo de la Judicatura como infraestructura de apoyo logístico. En efecto, el Consejo de la Judicatura elabora las políticas y estrategias de la administración de los tribunales, gira instrucciones, los organiza de conformidad con la ley, supervisa los procesos y las ejecuciones administrativas de los tribunales, así como controla la capacidad e idoneidad de los jueces, pero no puede inmiscuirse en el desarrollo de los procesos judiciales ni incidir sobre las sentencias.
- IV) *Autonomía funcional y administrativa.* El Ministerio Público venezolano, de rango constitucional como en muchos otros países, escapa a la tradicional clasificación tripartita de poderes. Siendo un organismo fundamental como auxiliar de la justicia, cuenta con total autonomía funcional y administrativa frente a los órganos y organizaciones del SAJ.

Ante esta realidad organizacional tan compleja, el estudio multidisciplinario del SAJ es vital para comprenderlo mejor. Nos referimos al estudio jurídico, complementado y contrastado con otras visiones disciplinarias como las provenientes de la politología y de las ciencias administrativas y gerenciales.

Programa y consenso para una reforma integral de la justicia

Sería inútil proponerse un plan acabado de reformas judiciales que pretenda empezar de cero porque ya existen esfuerzos de mucha valía. Lo realmente importante en este momento es la coordinación entre las distintas acciones de cambio y su coherencia con los criterios antes expresados de incrementar la calidad de vida de las personas, responder a las nuevas condiciones de una economía sustentada en la producción y aumentar el nivel de gobernabilidad democrática. En tal sentido, una reforma judicial integral debe alcanzar a la totalidad del SAJ, comprendiendo el fortalecimiento institucional de la diversidad de organismos que lo componen y sus relaciones de coordinación, en el marco de la reconceptualización del mismo. Para ello es preciso un consenso político, institucional y social que impulse un programa, repetimos, coherente con los fines señalados.

Las bases de un programa de reforma integral de la justicia, que logre el más amplio apoyo, se podrían encontrar en las siguientes acciones:

1. El Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial. A cargo del Consejo de la Judicatura, cuenta con importantes recursos del Banco Mundial y se ha iniciado con un ambicioso pero realista programa de fortalecimiento institucional, tanto del Consejo como de los tribunales del país. Utiliza las nuevas tecnologías de la informática como vehículo de cambio. Contempla la formación integral de los jueces asociada a la carrera judicial que se inicia por concurso de oposición. Prevé construcción y remodelación de sedes judiciales como condiciones ambientales indispensables. Requiere con urgencia la adecuación del marco legal para hacer posible una reestructuración profunda de la organización judicial.
2. La modernización de la legislación judicial. A cargo de la Comisión Legislativa del Congreso, se ha iniciado con la redacción de un nuevo Código Orgánico Procesal Penal que modificará el sistema penal de inquisitorio y escrito a acusatorio y oral. Plantea igualmente la participación de la población en las decisiones judiciales. Luego deberá modificar las leyes judiciales complementarias que se necesitan para la implementación del nuevo proceso penal. Es conveniente que se aproveche la oportunidad para hacer las modificaciones legales que requiere el Proyecto que adelanta el Consejo de la Judicatura, así como para efectuar una total y coherente actualización de la legislación judicial.
3. El desarrollo de la justicia de paz y de métodos alternativos de solución de con-

flictos. Ya contamos con una Ley Orgánica de Justicia de Paz que encarga su desarrollo a los municipios. Implica la socialización de la justicia, haciendo que el vecino pueda acceder y participar en una justicia que aplica la mediación y el arbitraje para solucionar conflictos que, por su naturaleza o costo, no son resueltos por la justicia formal. Sin embargo, requiere de un apoyo mayor, además de que debe ser complementada con el desarrollo de métodos alternativos de solución de conflictos en los propios tribunales formales y en otros ámbitos de la actividad humana. La reforma legislativa puede ayudar, aun cuando se deba acometer también una campaña de formación ciudadana.

4. El fortalecimiento de las instituciones de instrucción y de ejecución judicial. La reforma procesal penal obliga a la reforma de instituciones como la Policía Técnica Judicial y la Fiscalía. Esta dinámica que crea la reforma legislativa debe servir para modernizar y fortalecer otros organismos auxiliares de la justicia. En tal sentido, se debe apoyar la intención del Ministerio de Justicia de modernizar y descentralizar el sistema carcelario, así como los registros y notarías.

La coordinación y mutuo apoyo de estas reformas daría una direccionalidad hacia la seguridad jurídica que los venezolanos y nuestra democracia requieren para lograr las metas de desarrollo económico y social que todos anhelamos.