

# La reforma judicial: una década de intentos inconclusos

*"Los esfuerzos nacionales e internacionales para mejorar los aparatos judiciales no harán más que reforzar sus defectos si se limitan a lograr una mayor eficacia; cuando una máquina está mal diseñada, nada que no sea el aumento del producto defectuoso se logra haciendo que funcione con mayor eficacia; el mejoramiento del producto depende de un cambio de diseño. Los esfuerzos en este sentido no son muchos. En general predominan los orientados al pragmatismo sectorial, generalmente buérfano de toda capacidad para la crítica del diseño institucional."*

**Eugenio Raúl Zaffaroni**

*La justicia como garante de los derechos humanos*

---

**P**or qué no se ha podido adelantar un proceso de reforma serio y efectivo con resultados palpables en materia de administración de justicia? ¿Dónde están los obstáculos que lo impiden? Este Informe Especial busca responder estas interrogantes. No se pretende en este trabajo presentar un nuevo proyecto que se sume al sinnúmero de propuestas ya existentes. Más bien parte de un hecho: pese a numerosos intentos, diagnósticos, propuestas y compromisos, la reforma judicial no se ha producido y parece que no se producirá en el futuro inmediato. Nuestro análisis se centra en la identificación de algunos factores que favorecen y otros

que parecen impedir la reforma de la administración de justicia. Para los fines de este análisis hablamos de reforma judicial o de la administración de justicia refiriéndonos al conjunto denominado "Sistema de Administración de Justicia" (SAJ) el cual incluye al Poder Judicial, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Justicia, las policías uniformadas y judicial, el subsistema de justicia militar y otros en cuanto tengan injerencia en la materia; de esta manera se espera evitar caer en la tentación de identificar "reforma judicial" con la reforma de uno de los tres poderes orgánicos en los que se divide la organización estatal.

## LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

"La situación de la administración de justicia es dramática si la analizamos desde la óptica de la corrupción, el retardo judicial, la falta de coordinación interinstitucional y la intervención de los partidos políticos. Son ellos los grandes males de los que adolece el Poder Judicial". Esta apreciación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Coprore) realizada en 1986 sintetizaba los rasgos principales de un diagnóstico compartido por sectores no gubernamentales y por una cantidad creciente de representantes de los poderes públicos.

En 1989 el Fiscal General se remonta a los orígenes al afirmar que "Venezuela no ha desarrollado un verdadero Estado de Derecho". Para 1991 los cuestionamientos al sector justicia llegaron a un punto álgido cuando un grupo de importantes personalidades de la vida nacional, conocidos públicamente como *Los Notables*, solicitó la renuncia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Como era de esperarse, tal renuncia no se produjo y, por el contrario, el máximo tribunal se afirmó como factor de perturbación en la medida en que sus decisiones o la falta de éstas comenzaron a ser socialmente percibidas como un aval a la impunidad, la corrupción y la partidización de la justicia.

A partir del impacto político producido por las intenciones golpistas de febrero de 1992, representantes del mismo sector justicia se sumaron a las críticas, hasta llegar al punto en que la actual Presidenta de la CSJ, Dra. Cecilia Sosa, ha afirmado que el Poder Judicial es una "organización nacional" y que está plagado de "jueces no hábiles y no independientes". Por su parte, Gisela Parra, magistrada del Consejo de la Judicatura (CJ) afirma que "El Poder Judicial no tiene apoyo,

está abandonado, deteriorado, debilitado y por lo tanto, es penetrable, corruptible. Tenemos jueces ignorantes, incapacitados, porque nadie se ha encargado de darles una formación apropiada. Jueces corruptos, personas que nunca tuvieron una moral alta y sin embargo ingresaron a la carrera judicial. Políticos metidos a jueces que responden a intereses de partido. Jueces que responden a intereses de infetes. (...) El Consejo de la Judicatura, (...) desde siempre ha sido manipulado por la misma forma en que son elegidos sus miembros. Allí toda la vida ha habido un reparto clientelar. Es un organismo ineficiente que jamás ha cumplido sus funciones a cabalidad y carece de programas de gestión efectivos. El drama del Poder Judicial se agudiza con la insuficiente asignación de recursos (6,4 por ciento del presupuesto nacional), lo cual se traduce en huelga tras huelga y en vertederos colmados de créditos adicionales que sólo alcanzan para garantizar la supervivencia".

Los epítetos podrían continuar o incluso extenderse si la fuente fueran los mismos usuarios del sistema. Para el ciudadano común "el sistema judicial se percibe como corrupto, incapaz, sin equidad social, favorecedor de ricos y poderosos, con una alta politización". Esta misma percepción la guardan los inversionistas, de tal suerte que estudian realizados por el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) desde 1991, colocan a la inseguridad jurídica como uno de los obstáculos a la inversión en Venezuela.

La base de todas las críticas se encuentra en un complejo conjunto de factores entre los cuales se encuentran:

a. *Disgregación institucional.* El SAJ es regido por diversos órganos entre los cuales no se establece ninguna relación institucional (ver Anexo N° 10). El problema no radica en que existan diversas instituciones con independencia orgánica o funcional, sino en la inexistencia

de una instancia de coordinación entre los entes más importantes del sector justicia, que fije la política global del área. Esto se debe fundamentalmente a lo que el Dr. Julio César Hernández denomina "la cultura pública de celo y de aislacionismo institucional". Por otra parte, aunque la CSJ es formalmente la cabeza del Poder Judicial, en la práctica se tiene un poder bicéfalo; el hecho de que la CSJ no mantenga control jerárquico sobre el CJ, ha conllevado a una dualidad de funciones en la que ninguno de ambos órganos se reconoce como último o máximo responsable de las decisiones políticas en el ámbito judicial.

b. *Inexistencia de una planificación estratégica e integrada del SAJ:* el aislacionismo institucional impide una visión de Estado del SAJ y la elaboración de un horizonte compartido en esta materia.

c. *Ejercicio centralismo:* muchas instancias tienen su única sede en Caracas, tal como sucede con la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo y el Tribunal Superior Agrario, lo que con frecuencia dificulta el acceso a las mismas; igualmente, los beneficios otorgados a todos los presos del país se deciden en la sede del Ministerio de Justicia, sin que los gobiernos regionales puedan tener un control mínimo sobre el manejo de la población penitenciaria a su cargo.

d. *Concentración excesiva de competencias en la alta jerarquía de los organismos nacionales:* en el caso del Ministerio Público, cualquier decisión deberá ser avalada por el Fiscal General de la República, al punto que en 1993 el Fiscal General instruyó a los fiscales en el sentido de no iniciar actuaciones en un caso hasta recibir autorización del Director General. De igual forma, la CSJ es instancia competente para conocer de una gran diversidad de causas que bien podrían ser conocidas por tribunales de menor jerarquía.

e. *Inoperancia de la carrera judicial:* en el caso del Poder Judicial existen algunas disposiciones legales para regular los ingresos, ascensos, promoción y formación del personal judicial, pero su cumplimiento es insuficiente. La carrera no se ha hecho extensiva a otros funcionarios tales como fiscales y defensores públicos.

f. *Sueldos no competitivos:* esto hace que los mejores elementos de las universidades no vean en la carrera judicial un camino para su desarrollo profesional; asimismo, ni las fiscalías ni las defensorías pueden atraer a profesionales capacitados. La situación salarial en el subsistema penal penitenciario es todavía más crítica.

g. *Falta de independencia y autonomía:* los jueces provisorios no cuentan con seguridad jurídica para su permanencia en la judicatura. Para 1997 estos representaban una tercera parte de los jueces del país. De igual forma, el nombramiento de los miembros de la CSJ, del Fiscal General de la República o de un magistrado del Consejo de la Judicatura, dependen del Congreso y por tanto de los partidos, sin que existan criterios claros para la selección de los candidatos a dichos cargos, por lo que prevalece el reparto político de los mismos. Por otra parte, la adscripción de la policía judicial al Ejecutivo ha resultado en interferencias de esta rama del Poder Público en el Judicial, afectando la autonomía e independencia del mismo.

h. *Limitación de la autonomía por vía de los recursos:* el Poder Judicial recibe sólo el 0,6% del presupuesto nacional, cuando el mínimo establecido a nivel internacional es del 5%; de éste se gasta el 64% en sueldos de un total de 12 mil empleados y sólo el 18,8% se dedica a gastos de inversión. El monto total de fondos que el Estado otorga al SAJ (Cuerpo Técnico

de la Policía Judicial (COTJ), sistema penitenciario, Ministerio Público, tribunales, CSJ, CJ y defensorías públicas) no supera el 2% del presupuesto nacional.

i. *Carencia de métodos modernos de gestión*: no existe información veraz, oportuna y confiable en el sector, que sirva de insumo para el conjunto de decisiones que habría que asumir. Las políticas judiciales y penitenciarias se adoptan y se ejecutan a tientas por no existir mecanismos de control y seguimiento técnico que aseguren la continuidad de las propuestas más allá de los cambios de funcionarios.

j. *Debilidad institucional para el control y sanción*: sólo una pequeña proporción de las denuncias recibidas terminan en una decisión, sea ésta absolutoria o de sanción disciplinaria; más de la mitad de las denuncias son declaradas extintas y el hermetismo en torno a los procedimientos disciplinarios sólo contribuye a aumentar la desconfianza en la capacidad de autodepuración del sistema. Los mecanismos de control disciplinario del Ministerio Público, la Policía Judicial y el sistema penitenciario son todavía herméticos, en ocasiones se producen "limpiezas" de personal después de un gran escándalo, pero fallan los mecanismos de control sustantivos.

k. *Caducata formalista*: tanto jueces como fiscales se apegan más a la letra de la ley que a una progresiva interpretación jurídica que dé validez y actualidad a los códigos. Se ve en los procesos un excesivo celo en las fórmulas cuasacramentales, en detrimento de la justicia material; esto es propiciado por la misma casación que se centra en estudiar las formas procesales, más que en dictar jurisprudencia que oriente el criterio de los jueces. Además, el apego al formalismo contribuye al fraude procesal y a tácticas dilatorias y dolosas por parte de los litigantes.

l. *Actuación políticamente irresponsable de los órganos de la administración de justicia*: el funcionario judicial, a causa de una mal entendida autonomía, no se hace responsable de sus actuaciones ni acepta ningún tipo de escrutinio al respecto; pese a que Venezuela es signataria de pactos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la reparación por error judicial, no existe legislación alguna que la reglamente. La irresponsabilidad política del funcionario judicial contribuye a la impunidad de las actuaciones arbitrarias y, en consecuencia, a su generalización.

m. *Falta de participación social*: la sociedad ve como un mundo extraño y de expertos el mundo jurídico. Además, el derecho rara vez toca a la mayoría de la población, ya que con frecuencia creciente las relaciones se establecen al margen de la legislación existente, ya sea en el campo laboral, en el de la familia, en el del arrendamiento de viviendas y hasta en el enfrentamiento de la delincuencia. Por otra parte, en aquellos casos en los que sectores organizados de la población manifiestan interés en participar y ser consultados en materia de justicia, rara vez se abren espacios para tal fin; más allá de los debates públicos genéricos (foros, seminarios, etc), existe una preocupante resistencia de los actores judiciales a abrir tales espacios.

n. *Sistemas procesales civil y penal lentos e ineficientes*: un proceso escrito, multiplicidad de etapas y lapsos, y ausencia del juez durante el proceso de sustanciación, son algunos de los problemas que aquejan a los diferentes sistemas procesales que rigen la materia civil y penal. En el caso del proceso penal esta situación afecta la celeridad procesal, lo cual se traduce en un aumento del hacinamiento carcelario. Por otra parte, el proceso penal, caracterizado por el

secreto, se presta a la arbitrariedad, al no estar sometidas las actuaciones al escrutinio público ni de las partes en el proceso.

*o. Énfasis punitivo de la legislación:* buena parte de la legislación vigente se fundamenta en un enfoque de justicia retaliativa y no reparadora, lo cual se expresa, por ejemplo, en el uso de la detención preventiva como regla y en la imposición de penas que buscan más el castigo de la persona que la reparación del daño causado; en materia ambiental, por ejemplo, este tipo de enfoque carece de sentido.

*p. Inapropiado modelo organizacional de los tribunales:* cada tribunal se concibe como una unidad que posee juez, secretario, alguacil y escribientes. De esta forma al juez se le exige que sea eficiente juzgando una gran cantidad de casos y a la vez se le imponen una serie de tareas administrativas. En el proceso penal el juez es a la vez investigador, superior administrativo de su personal y sentenciador; el juez deja el primer papel en manos de la policía y el tercero en manos de sus escribientes quienes le sustancian el proceso y prácticamente lo deciden, asumiendo él sólo la supervisión administrativa. Tal perversión evita que el juez asuma su verdadera papel y tenga un control adecuado de los aspectos sustantivos de los procesos a su cargo.

*q. Inexistencia de una Sala Constitucional:* al no existir una sala que trate de establecer criterios comunes para la interpretación del texto constitucional, el desarrollo de la Carta Magna se hace insuficiente y no se logra una jurisprudencia unitaria en materias tan importantes como la de amparo.

*r. Doble naturaleza del Ministerio Público:* el Fiscal es a la vez acusador en el proceso penal y defensor de los derechos humanos

de los detenidos; esta comporta un doble papel difícil de sostener y lo será más aún con la entrada en vigencia del nuevo código procesal penal, en el cual el fiscal cumple tareas de tipo investigativo y de dirección de la policía en lo que se refiere a sus funciones, con lo que se dificulta su papel como garante de la correcta aplicación de la justicia.

## **LAS VÍAS DE LA REFORMA**

A juzgar por los enfoques asumidos en las propuestas de reforma del sistema de administración de justicia, podría afirmarse que no ha existido una, sino múltiples estrategias de reforma que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo, solapándose unas con otras sin la necesaria integración. Aún así es posible identificar cuatro principales: la legislativa, la administrativa, la constitucional y la social, las cuales se detallan en las siguientes páginas.

Es necesario advertir que la identificación de estas estrategias pretende tan sólo caracterizar los diferentes momentos por los que ha transitado la reforma judicial, sin perder de vista que ninguna de ellas se desarrolla como un capítulo con principio y fin claramente definidos en la historia judicial del país; por el contrario, las propuestas planteadas en cada una de estas estrategias muchas veces conviven con las presentadas en otros momentos, de tal suerte que en la estrategia administrativa, por ejemplo, es posible conseguir propuestas de carácter legislativo y viceversa. De lo que se trata al intentar esta caracterización es de identificar los rasgos predominantes de cada estrategia, sin que ello signifique ignorar la presencia de propuestas de diversa índole en cada uno de los momentos de esta historia de reforma judicial que ya supera una década de intentos poco fructíferos.

dicatura, reforma de la Ley Orgánica del C.J. y establecimiento de la justicia de paz, así como normas para la CSJ. Todos los proyectos fueron presentados al Congreso y quedaron en sus archivos ya que frente al descontento social ocasionado por las medidas de ajuste impuestas por el gobierno del Presidente Pérez, los parlamentarios prefirieron no entrar a considerar el tema de la reforma judicial. El aparente agotamiento de la vía legislativa como mecanismo para promover la reforma condujo al comité de la Copre a intentar acometerla por vía administrativa, es decir, impulsando aquellas medidas que no necesitaban la promulgación de leyes para su puesta en marcha.

El escaso éxito de la vía legislativa, no obstante, no puede atribuirse exclusivamente a la sola disposición del Congreso para acometer la tarea de la reforma judicial en medio de un ambiente de descontento social. Más allá de este elemento coyuntural, existen otros factores que tienen un peso igualmente significativo en los escasos logros de la estrategia legislativa; entre ellos cabe destacar:

- El poco interés de los partidos en la reforma judicial, pues no se ha considerado un tema prioritario de la agenda política.
- La tradicional lentitud del Congreso en aprobar leyes; esta mora legislativa se traduce en disposiciones constitucionales que, por más de treinta años, permanecen a la espera del correspondiente desarrollo legal.
- La dispersión de los proyectos; no hay una visión de conjunto sobre la reforma del sector justicia.
- El apadrinamiento partidista de las propuestas, de tal suerte que si un partido impulsa una propuesta, ésta automáticamente corre el riesgo de enfrentar oposición.
- El hermetismo del debate; no hay participación social ni información a la opinión pública, por lo que es difícil crear

una corriente de opinión favorable que impulse el debate parlamentario en materia de justicia.

No debe perderse de vista que, más allá del escaso éxito de la vía legislativa, se logró la aprobación de dos de los proyectos propuestos por la Copre: la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahora bien, el impacto de estos instrumentos fue limitado porque su aprobación no fue acompañada de otras reformas tanto legislativas como administrativas que aseguraran su adecuada ejecución, por lo que muchas de las medidas contenidas en estas nuevas leyes pasaron a engrosar la lista de disposiciones inaplicadas del ordenamiento legal venezolano.

Posteriormente se han producido algunas medidas, por vía administrativa o legislativa que se corresponden en parte con las propuestas de la Copre, tales como la creación del ejecutor de medidas y el establecimiento de la justicia de paz; otras propuestas se han ejecutado a medias y con resultados poco significativos, tales como la creación de la oficina distribuidora de expedientes y la modificación de algunos circuitos judiciales; también se están considerando algunas de estas propuestas en las discusiones de proyectos de leyes pendientes, o se están incorporando en los proyectos financiados con apoyo de la banca multilateral, como sucede con la creación de modernos sistemas de archivo y computación, y la reorganización de la Escuela de la Judicatura; por último, se produjeron reformas que se han producido en un sentido diametralmente opuesto al que proponía la Copre, como es el caso de la reforma de la Ley de Aranceles Judiciales que estableció unos montos tan elevados que fue cuestionada por profundizar aún más el distanciamiento entre el ciudadano común y la justicia.

## la vía constitucional

En 1989, el Congreso reactivó la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución; también en esta oportunidad la Copre presentó propuestas sobre una docena de materias entre las que se cuentan varias relativas al sistema de administración de justicia. A raíz del intento de golpe de Estado del 4 de febrero se acelera el proceso de tal manera que en marzo de 1992 se inició la discusión del informe de la Comisión Bicameral presidida por el entonces Senador Rafael Caldera; la revisión del capítulo relativo al Poder Judicial y al Ministerio Público sería uno de los temas principales de este ejercicio. Los proyectos sobre la materia variaron mucho y por ello se mencionan a continuación sólo los aspectos más resaltantes de los mismos<sup>11</sup>:

- Oralidad en los juicios en que tal sistema fuera aplicable (propuesto por la Comisión Bicameral (CB) y eliminado en primera discusión del Senado (S)).
- Incompatibilidad entre el cargo de juez o magistrado y el ejercicio de cargos en el Poder Ejecutivo o de representación popular (propuesto por Diputados (D) y mantenido en el S).
- Creación de la justicia de paz (contemplado en el proyecto de la CB y, con diversas redacciones, acogido por todos los demás proyectos).
- Establecimiento de la responsabilidad del Estado por error o retardo judicial (propuesto por el proyecto de la CB; acogido por todos los demás).
- Obligatoriedad del concurso de oposición para ingresar a la carrera judicial (propuesto por el proyecto de la CB; acogido por todos los demás).
- Prohibición a magistrados, fiscales, defensor de los derechos humanos, defensores públicos y procuradores de ejercer actividades políticas salvo el voto (contempla-

do en todos los proyectos).

- Reducción del número de magistrados en cada sala de la CSJ de 5 a 3 (contemplado en el informe del S).
- Incorporación de condiciones para ser magistrados (todos los proyectos contemplan diversas condiciones, la mayoría ya exigidas en la LOCSJ).
- Establecimiento de nuevos mecanismos para elegir a los magistrados con participación de organismos de la sociedad civil como universidades y colegios requiriendo las 2/3 partes de los miembros del Congreso para aprobar dichos nombramientos (proyecto de la CB; Caldera produce un extenso voto salvado y propone que sea la Alta Comisión de Justicia).
- Creación de la Sala Constitucional (propuesta por la CB).
- Ampliación de la composición del CJ a 11 miembros electos cada uno por diversos organismos (propuesto por el proyecto de la CB; D vuelve a la composición por 5 magistrados).
- Creación de un Consejo de Administración Judicial dependiente de la CSJ, estableciendo una organización judicial unifronda. Este consejo estaría integrado por tres miembros elegidos entre los jueces superiores (propuesta del S).
- Establecimiento de la figura de los Delegados Judiciales por regiones (propuesta del S).
- Establecimiento de la figura de los tribunales disciplinarios, (contemplado en todos los proyectos, aunque cada proyecto establece diferencias notables en la organización y dependencia orgánica de tal ente).
- Creación de la Alta Comisión de Justicia que se integra por veinticuatro prominentes miembros presididos por el Fiscal General de la República quienes fundados en juicios de libre convicción podrían destituir a cualquier magistrado o juez, ordenar al CJ la reorganización del Poder Judicial, elaborar la lista de candidatos

para magistrados a la CSJ, Fiscalía General y otros (propuesta de Caldera en CB mediante voto salvado).

- Creación del Consejo de la Magistratura presidido por el Presidente de la CSJ con todas las funciones del proyecto Caldera salvo la posibilidad de destituir jueces (el proyecto fue aprobado por la CB; el Senado rechazó toda esta sección).
- Creación de la figura de los Fiscales Delegados en cada Estado; se establece la condición de carrera, el ingreso por concurso de oposición y la autonomía de los fiscales en el ejercicio de sus funciones con dependencia del Fiscal General (propuesto en el informe del S).
- Establecimiento de la figura del Defensor del Pueblo (contemplado en el proyecto de la CB y sostenido en los diversos proyectos, pero las facultades variaron en las diversas discusiones).

Si el debate parlamentario ordinario ha sido pesado, lento y poco fructífero como mecanismo para producir reformas en el sistema de justicia, no menos lo ha sido el debate parlamentario constitucional. El tema se mantuvo sobre el tapete mientras duró el impacto de la crisis política desatada a raíz del intento de golpe de Estado del 4 de febrero, pero buena parte de las propuestas se asumieron desde el temor, como una válvula de escape frente a una situación de creciente tensión social y no desde la convicción sobre la necesidad de los cambios.

Curiosamente, pese a que el debate constitucional fue presentado como una suerte de tabla de salvación en medio de una profunda crisis institucional, dicho debate se fue cerrando en la medida en que actores distintos a los partidos representados en el Congreso se incorporaron a la discusión de forma crítica, con aportes diferentes que evidenciaron la precariedad del consenso existente en torno a

## EL NUEVO PROCESO PENAL:

Durante 1996 y 1997 el Congreso centró su atención en un proyecto de reforma de procedimiento penal a través de un nuevo instrumento denominado Código Orgánico Procesal Penal (COPP). La comisión legislativa presidida por el Diputado Luis Enrique Oberto ha ido elaborando diversos borradores (algunos presentados como versiones finales que resultaron no ser sino versiones temporales), hasta presentar al Congreso un proyecto final que deberá ser aprobado en una discusión por el Congreso en Sesión Bicameral. Dicho proyecto recoge al menos las siguientes características:

- Fundamentación en el sistema acusatorio en vez del sistema inquisitivo imperante en el actual proceso.
- Instauración de la oralidad en vez del sistema escrito y por tanto de la concentración de los actos procesales.
- Intervención del defensor desde el mismo momento de la detención.
- Establecimiento de un monopolio por parte de la Fiscalía para ejercer la acción penal. La Fiscalía asume carácter de órgano investigador y acusador.
- Adopción de la figura de los jueces "legos" o "escabinos".
- Limitación de la función instructora de la policía.

## UN PASO CONCRETO ¿hacia dónde?

- Establecimiento de la excepcionalidad de la detención preventiva: no podrá haber detención de un ciudadano sin autorización del juez de control, quien tendrá la potestad de decidir si se abre o no un proceso penal contra un ciudadano denunciado por la fiscalía.
- Creación de la figura del juez de ejecución de la sentencia.
- Establecimiento del principio de publicidad del proceso por el cual se elimina el secreto sumarial.
- Limitación del valor de la confesión como plena prueba, así pues, sólo tendrá valor probatorio si es hecha en juicio, ante el juez. Además, no se podrá interrogar al procesado sin que esté presente un abogado defensor.

El proyecto ha generado reservas y admiración. No es objeto del presente trabajo hacer un análisis detallado del mismo, pero sí resulta conveniente subrayar algunos aspectos preocupantes, tanto de forma como de fondo. En lo relativo a la forma, se repite de manera sistemática el cierre de espacios de participación y consulta ciudadana sobre este proyecto, al punto que tan sólo en dos oportunidades se produjeron contactos entre organizaciones sociales y de derechos humanos y el presidente de la Comisión de Legislación; estos contactos fueron promovidos por la Cuyre en su sede y el Presidente de la Comisión de Legislación tuvo a bien recordar que el pro-

pósito de estas reuniones era solamente informativo, por lo que en ningún momento estimuló ni recogió las observaciones de las organizaciones invitadas.

Por otro lado, la Comisión ha trabajado más desde sus principios «habiles todos sin duda» que desde las realidades. En ese sentido el profesor Rogelio Pérez Perdomo señala: *“Por mi parte me interesa conocer los trabajos preparatorios, me imaginé que había informes de Derecho Comparado, análisis del efecto que han tenido en otros países las reformas procesales penales cuando éstas se introdujeron y las dificultades de implementación. Esperaba encontrar estudios sobre la relación de la mayor o menor eficacia de la reforma con la cultura o las actitudes de los jueces. Esperaba también análisis de costos en personal e infraestructura que estas reformas generen. También pensé que existirían estudios sobre los problemas de funcionamiento de nuestra justicia penal y cómo el nuevo código podría contribuir a resolverlos (...). Para mi sorpresa no existe nada de ello.”*<sup>12</sup>

Una vez más, la falta de consulta y de participación se suman a la formulación de propuestas desconectadas de una visión integral de la problemática de la administración de justicia.

la reforma constitucional. Una vez más, se cerró el paso a la participación social. Esta precariedad obedeció también a la poca legitimidad del cuerpo parlamentario para asumir el liderazgo de un proceso de cambio político institucional. De esta manera, un debate constitucional reactivado como mecanismo para drenar la tensión social, se convirtió en sí mismo en fuente de tensión, al punto que la dirigencia política decidió postergarlo para una mejor oportunidad, la cual, hasta el presente, parece no haber llegado aún.

En 1994 se retomó la revisión constitucional, en la confianza de que el nuevo Congreso<sup>10</sup> contaba con una legitimidad mayor que la del precedente, lo que lo hacía titular de las credenciales necesarias para proseguir esta labor de reforma. En junio de 1994, Carlos Canache Mall, de la fracción parlamentaria del partido Acción Democrática, en un foro sobre reforma constitucional señalaba: *"Hay la voluntad política (...) en el Congreso de la República para sancionar esta reforma en el presente año! Yo creo que sí la hay"*<sup>11</sup>. Sin embargo, los meses siguientes evidenciaron que el cambio de personajes no estuvo acompañado de un cambio de voluntades. Sólo en 1996 la Subcomisión especial para la revisión del título de la Constitución relativo al Poder Judicial y al Ministerio Público, presidida por el entonces Senador Hilarión Cardozo, realizó un amplio proceso de consultas a organizaciones sociales, académicas, gremiales y de derechos humanos. Los informes de estas consultas incorporaron algunas propuestas formuladas desde la sociedad organizada, como es el caso de la inclusión del situado judicial.

En síntesis, las propuestas presentadas por la Subcomisión especial fueron las siguientes:

- Establecer el principio de unidad jurisdiccional por la cual se termina con la condi-

ción bicéfala entre el CJ y la CSJ, dándole a esta última la preeminencia.

- Legislar en una sola ley orgánica todo lo referente a materia de organización judicial.
- Delimitar el ámbito de los tribunales militares.
- Fijar un situado judicial del 5% del presupuesto nacional.
- Prohibir la paralización de la administración de justicia.
- Establecer la responsabilidad del Estado por mal funcionamiento de este servicio.
- Incorporar la justicia de paz como figura de rango constitucional.

Una vez que el Senador Cardozo fue nombrado Ministro de Justicia a comienzos de 1997, la actividad de la Subcomisión especial volvió a caer en un punto muerto en el que se mantiene hasta el presente, lo que evidencia que se trató de un ejercicio bien intencionado pero sin ningún respaldo institucional por parte del cuerpo legislativo. La vía constitucional se encuentra estancada.

### Las vías administrativas

En el campo de las reformas administrativas debe hablarse en plural, pues han sido variados los intentos, a veces simultáneos, aunque generalmente inconexos. De nuevo, un actor importante en este proceso lo constituyó la Copre. Como se mencionó anteriormente, ante el fracaso de la estrategia legislativa, el Comité de Reforma Judicial creado por la Copre decidió impulsar aquellas iniciativas de reforma que no requiriesen modificaciones legales, especialmente a través del CJ, de tal forma que desde 1991 el CJ inicia algunos pasos que pretenden rescatar la credibilidad del Poder Judicial. Es así que 1991 fue declarado como el Año de los Concursos por Oposición con el objeto de brindar una base firme a la carrera judicial; otras medi-

das incluyeron el aumento sobre sanciones a jueces que mantienen cerrados sus tribunales con frecuencia; la designación de un nuevo grupo de jueces accidentales para resolver procesos pendientes; la creación de mecanismos de regulación para los jueces itinerantes y la designación rotativa de tribunales distribuidores en el Distrito Federal; además del inicio del proceso de descentralización del CJ. En ese mismo año se sancionó a más de 100 jueces y otros 30 fueron destituidos. En el marco del entusiasmo generado por estas pequeñas reformas, se consideró la posibilidad de acudir a algunas fundaciones europeas para obtener respaldo financiero a las reformas.

Desde finales de 1991 el Ejecutivo, a través de Muisés Naim (representante de Venezuela ante el BM) y Gordiplan, junto con el CJ y la Copre, comienza negociaciones con el BM.

Al principio se le pidió al BM sumarse a un proyecto de gran envergadura que implicaba incluso cambios legislativos, pero vistas las limitaciones que el gobierno tenía, en especial la oposición del Congreso, se limitó el alcance del proyecto a cambios de carácter administrativo y de capacitación de los jueces. El proyecto fue aprobado formalmente por los Directores Ejecutivos del Banco en agosto de 1992, pero las crisis vividas durante 1992 y 1993, incluida la destitución del Presidente Pérez en mayo de 1993, retrasaron el proceso y sólo se firmó el acuerdo en diciembre de 1993, con autorización del entonces Presidente electo Dr. Rafael Caldera.

El Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial (PIAPJ), de 60 millones de dólares y acordado entre el BM y el CJ, tiene por finalidad fortalecer la capacidad institucional del CJ para manejar el sistema judicial, mediante cuatro componentes<sup>2</sup>:

- *Componente A:* fortalecer la capacidad del CJ para planificar, presupuestar y administrar recursos, a través de un sistema integrado de manejo de información, además de la creación de oficinas regionales del CJ que permitan la desconcentración del ente.
- *Componente B:* reorganizar y agilizar los procedimientos administrativos de los tribunales, así como automatizar la administración de los mismos. Con la supuesta entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP), se incluye el proyecto de circuitos judiciales, modelo judicial que implica que los tribunales funcionarían como un colectivo de jueces que tendrán una administración común, dejándole al juez más tiempo para juzgar, sin asumir los costos del manejo de personal.
- *Componente C:* desarrollar un sistema de formación de jueces y fortalecer la Escuela de la Judicatura.
- *Componente D:* rehabilitar o construir instalaciones judiciales, este componente corre especialmente por cuenta del Ejecutivo.

A comienzos de 1995, Provea y el Comité de Abogados por los Derechos Humanos<sup>3</sup> iniciaron un trabajo de investigación sobre los términos, diseño y primeras etapas de ejecución del proyecto. De ese estudio se desprende que, pese a tratarse de un tema de evidente interés público, el proceso de diseño y negociación del proyecto estuvo marcado por el hermetismo a varios niveles. A nivel interno, las negociaciones se realizaron directamente entre el CJ y el BM, sin tomar en cuenta a otros actores claves en la administración de justicia. Al interior del mismo Poder Judicial no hubo información oportuna y adecuada hacia los jueces, principales receptores del proyecto. La figura de la comisión asesora (integrada por representantes de la Copre, CSJ, FGR, CJ

y Colegio de Abogados) nunca se incorporó como parte integral del proyecto, reduciendo anteriormente la posibilidad de contar con espacios de participación de aquellos sectores directamente involucrados en el quehacer judicial. Si no se abrieron espacios de participación hacia el entorno inmediato de la actividad judicial, mucho menos se pudían abrir hacia otros sectores sociales y usuarios del sistema. De esta manera, un proyecto que buscaba fortalecer al Poder Judicial en su conjunto desde lo político-institucional, se convirtió principalmente en un proyecto de apoyo institucional-administrativo hacia uno solo de los actores judiciales.

A fines de 1994, el entonces Presidente del CJ admitió que el proyecto "se encontraba virtualmente paralizado, habiéndose perdido el primer año de su vida útil"<sup>13</sup>. Tras dos años de muy escasos avances, en 1996 se intentó brindar un nuevo impulso al proyecto, pero las trabas no tardaron en aparecer. Un primer inconveniente fueron las pugnas personales entre sujetos que representan a instituciones diversas, dentro del mismo CJ, lo cual resultó en la devincorporación de la magistrada responsable del seguimiento del proyecto, quien fue reemplazada por una coordinación colegiada del mismo, a cargo de los cinco magistrados del CJ.

En síntesis, a lo largo de los primeros tres años de existencia del proyecto, se han enfrentado múltiples tropiezos que, a juicio de Provea, se relacionan con factores presentes desde el momento mismo del diseño, tales como la ausencia de una estrategia integral de reforma en la cual se aneste este proyecto, la inexistencia de un compromiso amplio del gobierno con la reforma y con el proyecto, la poca importancia prestada a los obstáculos estructurales que enfrenta la reforma de la justicia, el rechazo a

la apertura de espacios de consulta y participación social y la consulta tardía y limitada a otros actores judiciales.

Otro bloque de reformas administrativas se produce simultánea pero desarticuladamente en el campo penitenciario. En 1994 el Ministro de Justicia avanza dos líneas fundamentales para hacer frente a la dramática situación del subsistema penal penitenciario: la reducción de los índices de hacinamiento y el control de la violencia carcelaria. Se dedicaron fondos al mejoramiento de la infraestructura carcelaria; se reactivaron las juntas de rehabilitación de conducta, encargadas de evaluar y recomendar a aquellos reclusos que podrían ser beneficiarios de alternativas de cumplimiento de penas en libertad; se aprobó en 1995 la Ley de Edificaciones Carcelarias y el Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias. Todos estos esfuerzos administrativos chocaron con una realidad claramente reflejada en las declaraciones del entonces Ministro de Justicia, Rubén Creixems: "*el problema penitenciario no se erradica con ampliar las cárceles, sino que se tendría que dotar de máquinas modernas a los tribunales y actualizar las leyes penales*". En octubre de 1996 una nueva masacre carcelaria, esta vez en la Casa de Reeducación y Trabajo Artesanal de El Paraíso (Caracas), también conocida como La Planta, estimula un nuevo paquete de propuestas entre las que se cuentan la amnistía a aquellos reclusos que hayan estado condenados por un tiempo superior a la mitad de la pena del delito por el cual se les acusa y el inicio de sesiones de los tribunales penales en las sedes penitenciarias; el Ministro proponente, Enrique Meier no duró en el cargo el tiempo suficiente para iniciar la puesta en marcha de estas propuestas. La falta de continuidad administrativa, característica de las políticas penitenciarias, sigue constituyendo un fac-

tos que conspira contra la posibilidad de reformas de fondo en este aspecto de la administración de justicia.

Finalmente, las reformas administrativas también comenzaron a estar presentes en la CSJ, entidad que en 1996 inicia conversaciones con el BM para el desarrollo de un proyecto propio de apoyo institucional, del cual se dan los primeros pasos a comienzos de 1997 mediante un apoyo financiero del gobierno de Japón<sup>21</sup>.

A raíz de la crisis interna en el CJ en torno a la coordinación del PIAPJ la Junta Directiva de la CSJ considera necesario asumir el liderazgo del Poder Judicial con el objeto de impulsar los cambios necesarios. Esta visión, de por sí loable, no deja de tener sus problemas, en la medida en que en ese intento por asumir la dirección de la reforma judicial, se corre el riesgo de duplicar esfuerzos, de concentrar funciones antes delegadas, de desdibujar, en definitiva, la función jurisdiccional del máximo tribunal. De hecho, la iniciativa de la CSJ en el sentido de asumir la elaboración de una hoja de vida de los jueces, desencadenó una serie de tensiones entre la CSJ y el CJ. Si bien es cierto que ambas instancias tuvieron algo de razón en los argumentos esgrimidos a favor y en contra de que la CSJ asumiera la tarea de la hoja de vida, lo que parece estar en el fondo de este enfrentamiento es una lucha por el liderazgo judicial.

En suma, puede decirse que las limitaciones encontradas por el proceso de reforma de la justicia en el frente administrativo obedecen a factores tan diversos como las tradicionales resistencias al cambio institucional; la incapacidad gerencial; el celo insustancial; las rivalidades inter e intra-institucionales, la ausencia de un respaldo político a la reforma que se traduzca

en recursos; la formulación y puesta en marcha de las propuestas de espaldas al público y sin los necesarios espacios de consulta y participación social; y la persistencia de actores judiciales que responden a intereses políticos partidistas.

### **La justicia en emergencias: interviene el Ejecutivo Nacional**

Entre finales de 1996 y comienzos de 1997 el debate público en torno a la reforma de la justicia experimentó un repunte significativo, motivado en buena medida por el enfrentamiento en el interior del CJ en torno al manejo del PIAPJ, parcialmente financiado con un préstamo del BM. El hecho de que el debate se haya iniciado como respuesta a este enfrentamiento, trajo como resultado la formulación de propuestas aisladas que, lejos de estimular una reforma integral del sistema de administración de justicia, se centraron en los factores visibles del problema, especialmente en el gobierno judicial y los mecanismos de disciplina y remoción de los jueces. La evolución del debate y del tratamiento de las propuestas surgidas permiten evidenciar, nuevamente, la ausencia de voluntad política por parte de los diversos actores con responsabilidades en el campo de la administración de justicia para producir los cambios necesarios.

En el marco del enfrentamiento interno en el CJ, se retomó la propuesta de una Ley de Emergencia Judicial presentada en junio de 1996<sup>22</sup>, al tiempo que el dirigente socialista Eduardo Hernández proponía un "golpe institucional" para enfrentar la crisis judicial. Por su parte, el Presidente Caldera anunció en octubre de 1996 la convocatoria a una cumbre judicial en la que participarían las máximas autoridades de los tres poderes públicos relacionadas con el

sector justicia. No obstante, dicha cumbre fue sustituida por reuniones bilaterales con los actores judiciales; tales reuniones tuvieron por objeto recoger propuestas y sondear puntos de vista sobre aspectos tales como la posibilidad de que la CSJ asumiera el gobierno judicial, el traslado de la responsabilidad de coordinación del PIAPJ a una instancia distinta al CJ y la puesta en marcha de mecanismos inmediatos de evaluación, disciplina y remoción de jueces a través de una Alta Comisión de Justicia (ACJ), entre otros. Cabe recordar, como ya se señaló, que la propuesta de creación de la ACJ viene siendo impulsada por el Presidente Caldera desde que encabezó la Comisión Bicameral para la Revisión de la Constitución en 1992.

El balance de las consultas muestra una falta de consenso en torno a las propuestas ventiladas, así como una visión cerrada de la reforma que la limita al Poder Judicial. Más allá de las propuestas recogidas por el entonces Senador Hilarión Cardozo, quien presidió la Subcomisión especial para la revisión del título de la Constitución relativo al Poder Judicial y al Ministerio Público, en las cuales se refleja una visión integral de la reforma a nivel constitucional, fueron escasos los actores que reivindicaron la necesidad de la integralidad de la reforma del sistema de administración de justicia. Las voces aisladas que compartieron la tesis de la visión integral estuvieron representadas por el entonces Ministro de Justicia, Enrique Meier, el Secretario Ejecutivo de la Copre, Nelson Rodríguez y el vocero de la fracción parlamentaria de Convergencia, Senador Julín Efraín Mayardón<sup>22</sup>.

La visión parcial de la reforma, los afanes de protagonismo de diversos actores oficiales y la insistencia presidencial en la figura de la ACJ agotaron el debate con la misma

fuerza con la que había emergido. En noviembre de 1996 el Presidente entregó a las máximas autoridades de los poderes Judicial y Legislativo una serie de propuestas entre las que se incluye, una vez más, la creación de la ACJ. El paquete de propuestas presentado por el Ejecutivo incluyó:

- Designar una ACJ, que incluya a los miembros del CJ, y asuma sus funciones, integrada por 19 miembros de diferentes organizaciones e instituciones. Esta comisión podrá remover por libre convicción a cualquier funcionario judicial y de igual forma revisar los recursos que contra los concursos para la provisión de cargos se hagan, siendo esta la última instancia administrativa y judicial.
- Designar una comisión con los más altos representantes de cada uno de los órganos del Poder Público que conduzca el PIAPJ.
- Resolver el retardo judicial, especialmente en materia penal, a través de las siguientes medidas: nombrar jueces itinerantes; habilitar salas de audiencia en los penales para facilitar el traslado de reos; levantar un censo de la población reclusa.
- Reformar la composición del CJ de manera tal que los miembros designados por la CSJ sean jueces superiores y los designados por el Ejecutivo y el Legislativo sean abogados en ejercicio.
- Establecer la obligatoriedad de los concursos de oposición.
- Levantar la hoja de vida de los jueces y retirar a los jueces que no reúnan los méritos necesarios.
- Aprobar a la brevedad el nuevo CAPP.
- Facilitar el retiro voluntario de los jueces, así como el otorgamiento de jubilaciones anticipadas.
- Mejorar la remuneración de los jueces.
- Crear nuevos tribunales donde así sea requerido.

Por su parte, el Congreso se pronunció contrario al desplazamiento del gobierno judicial del CJ hacia la CSJ aunque admitió la necesidad de revisar la Ley Orgánica del CJ; igualmente rechazó la propuesta de creación de la ACJ y lamentó que las propuestas del Ejecutivo Nacional no incluyeran temas tales como policía judicial y sistema penitenciario. El CJ también se manifestó en contra de la ACJ. Por su parte, la CSJ debatió largamente la viabilidad legal y constitucional de las propuestas presidenciales; finalmente, al no llegar a un consenso en torno a la viabilidad de la ACJ, propuso reformas en la composición del CJ y reiteró la necesidad de una reforma de la Ley Orgánica del CJ, con el objeto de que la CSJ asuma las funciones disciplinarias. Asumiendo la mayoría de las propuestas elaboradas por el Ejecutivo, la Corte definió en los siguientes aspectos<sup>3</sup>:

- El tribunal disciplinario del CJ sustanciará el proceso administrativo contra los jueces, pero la CSJ sería quien tomaría la decisión.
- El CJ mantendría los 5 miembros, pero estableciendo legalmente la condición de que los designados por la CSJ sean jueces superiores con larga trayectoria, mientras que los electos por el Parlamento y el Ejecutivo sean profesionales ajenos con la gerencia o la administración.
- Deben mantenerse intactas las solicitudes de recursos para el Poder Judicial; que el presupuesto sea programático, es decir, que los recursos tengan por contrapartida un proyecto u órgano específico; se insiste en el sueldo judicial que debe ser igual al 5% del presupuesto nacional.
- Además del COPP, se debe discutir con carácter de urgencia la reforma Constitucional y las reformas de la Ley Orgánica de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley de Policía Judicial y el Código de Justicia Militar, entre otros.

- Acepta dirigir la comisión propuesta por el gobierno para ejecutar el PIAPJ, pero excluye la participación de la Cejpre.

A tan sólo 24 horas del pronunciamiento de la CSJ, el Presidente Caldera reorientó su estrategia, proponiendo en el Congreso retomar la reforma constitucional para considerar en ese contexto la creación de la ACJ.

A comienzos de 1997 miembros de la CSJ, del CJ, del Ejecutivo y del Congreso coinciden en el carácter inminente de la reforma judicial y a mediados de febrero el gobierno aprobó el decreto mediante el cual se convocó al Congreso a sesiones extraordinarias en las que se tratará, entre otras materias, la reforma judicial. Sin embargo, para el comienzo de las sesiones extraordinarias, el Ejecutivo no había enviado sus propuestas al Congreso, el cual comenzó a tratar el tema sin una propuesta articulada; además, el período extraordinario se limitó a 6 sesiones y no se incorporó en la agenda la discusión sobre las reformas a la Constitución, por lo que el Legislativo llegó a las sesiones ordinarias sin avances significativos en materia de reforma del sector justicia.

### **La vía social**

Desde mediados de 1996, cuando se producían los primeros encuentros de organizaciones de derechos humanos y de trabajo en el sector justicia en torno a la preocupación por el hermetismo con que se venía manejando el PIAPJ, se comenzaron a dar pasos hacia la apertura de espacios de participación y consulta social en materia de reforma del sistema de administración de justicia.

En noviembre de 1996 un conjunto de ONGs se reunieron por primera vez a reflexionar sobre la participación social en la reforma judicial, produciendo una primera

declaración al respecto, titulada "*Participación para democratizar la justicia*". Dicha declaración fue enviada a los principales actores judiciales del país y a los medios de comunicación; pese a que el momento coincidía con la etapa más álgida del debate público sobre reforma judicial, en el marco del cual todos los actores judiciales destacaban la inminencia de la reforma, la declaración no produjo ninguna reacción por parte de dichos actores. Aún así, algunos de estos grupos siguieron trabajando conjuntamente a lo largo del primer semestre de 1997; como resultado de este trabajo, se produjo el primer borrador de principios básicos para la reforma integral de la justicia, el cual sirvió de base para el documento que más adelante se entregaría al Presidente Caldera.

De esta manera, diversas organizaciones sociales, grupos de juristas y el sector empresarial comienzan a reclamar celeridad en la discusión y presentan diversas propuestas, unas de carácter legislativo y otras de tipo político. Sin duda, la iniciativa más significativa la constituyó la conformación de una Alianza Social por la justicia, la cual unió, por primera vez, a ONGs de derechos humanos, vecinales y de desarrollo social, Cámaras de industria y comercio, centros de investigación, organismos representantes del sector inversionista, académicos y juristas, con el objetivo común de desarrollar una estrategia para impulsar el avance de la reforma integral de la administración de justicia en base a un conjunto de principios<sup>14</sup>. El 04.09.97, representantes de cerca de 50 organizaciones sociales, de desarrollo, de derechos humanos y empresariales se reunieron con el Presidente Rafael Caldera con el objeto de darle a conocer un documento en el que se recogen los *Principios básicos para la reforma de la administración de justicia*; el encuentro esperaba además obtener el apoyo del Ejecutivo a

esta iniciativa. De esta manera se iniciaron las actividades públicas de lo que semanas más tarde sería bautizado como la Alianza Social por la Justicia.

Como resultado de las reuniones sostenidas por las organizaciones involucradas, se evidenció entre ellas una unidad de criterio por la reforma que puede resumirse en los siguientes objetivos:

1. Apoyar y vigilar la continuidad, transparencia y buen desarrollo de los procesos parciales de reforma que se han iniciado y aquellos que están por iniciarse, tales como: el PAIPJ, la implantación progresiva de la Justicia de Paz, el Proyecto para la Modernización de la CSJ, el proyecto de COPP, el proyecto de reforma parcial de la Ley de Carrera Judicial, el proyecto de reforma parcial de la Ley Orgánica del CJ y el proyecto de Ley de Arbitraje Comercial.

2. Abordar de raíz la problemática de la administración de justicia, a través de la elaboración, en el corto plazo, de un proyecto de reforma del Título Séptimo de la Constitución de la República de Venezuela, del Poder Judicial y del Ministerio Público, aprovechando el trabajo adelantado por la Comisión de Reforma Constitucional y sólo atendiendo al contenido de este Título. La idea central de esta iniciativa es someter este proyecto a la consideración del Congreso de la República en breve plazo y contar con el referéndum ciudadano en las venideras elecciones de 1998.

Dados los distintos esfuerzos realizados desde los Poderes Públicos para lograr el clima necesario para la reforma, y vistos los tímidos resultados hasta ahora obtenidos, la Alianza considera que es hora de impulsar la reforma desde una instancia social plural que contribuya, tanto en lo

## COINCIDENCIAS Y DISCREPANCIAS EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA

que resta del actual período constitucional como en el futuro, a semar las bases de una verdadera reforma integral de la justicia. Resulta prematuro evaluar el impacto real de esta iniciativa, aunque no es aventurado afirmar que su incidencia en el debate dependerá, en gran medida, del desarrollo de una identidad propia y autónoma, con suficiente capacidad de presión para influir en los diversos actores responsables por el sector justicia, y para sumar voluntades desde la sociedad, de tal forma que se desarrolle un movimiento de presión social que obligue a las máximas autoridades de los poderes públicos a rendir cuentas al país por la constante postergación de la reforma del sistema de administración de justicia y a producir los cambios necesarios.

La vía social para la reforma debe partir de la aceptación de la idea de que no es posible apostar unilateralmente a los cambios en la justicia desde una estrategia legislativa o constitucional o administrativa; se requieren las tres visiones, poniendo de acuerdo a los actores involucrados. Un punto favorable a la estrategia social es el hecho de que algunos representantes judiciales han comenzado a reconocer que los cambios necesarios no vendrán desde adentro y se requiere del apoyo e impulso social. Este reconocimiento del papel de la sociedad organizada en la reforma judicial es un elemento que sólo se comienza a incorporar al debate desde la segunda mitad de 1997; no se trata, evidentemente, de un sentimiento unánime ni ampliamente extendido entre los actores judiciales. Por el contrario, quienes se han beneficiado del caos judicial, bien sea desde un cargo público o político, desde el desempeño de una actividad económica o desde el litigio, no tienen por qué sentir interés alguno en la participación social en la reforma.

A continuación presentamos un cuadro donde se observa la existencia de aspectos complementarios y aspectos contradictorios entre las diferentes propuestas de reforma del sistema de administración de justicia.

Una de las áreas de desacuerdo entre los actores institucionales se encuentra en la organización del Poder Judicial, especialmente en lo referido a si debe o no el CJ depender de la CSJ y si debe o no existir una ACJ con poderes absolutos. Los desacuerdos se ubican principalmente en definir si, el hecho de contar con un Poder Judicial independiente, es decir, dirigido por un sólo órgano que en este caso sería la CSJ, significaría que ésta asumiría control directo sobre la función administrativa y disciplinaria, además de la jurisdiccional.

Otro punto de tensión tiene que ver con el situado judicial. A medida que los recursos del sector justicia son más escasos, los máximos representantes de los organismos judiciales se han sumado a la idea del situado judicial, al tiempo que otros sectores muestran fuertes reservas a esta propuesta. Entre quienes permanecen reticentes se encuentra el propio Presidente, quien considera que el situado judicial constituiría un peligroso precedente pues significaría el comienzo de un proceso de fraccionamiento sin fin del presupuesto público, en el que cada ministerio pretendería contar con un porcentaje fijo. Los defensores del situado judicial alegan que el Poder Judicial es el único que no participa directamente en la preparación y aprobación del presupuesto, por lo que mantiene una poco saludable situación de sujeción a lo que decidan en su nombre los demás poderes públicos.

Tema	Copro 1986-88	Reformas Constitucional	PMPJ1
Órganos que dirigen el Poder Judicial	Mantenimiento de la organización bicéfala Paso de competencias del Ejecutivo al CJ	Propuestas bifrontes y unifrontes, creación de la ACJ	Mejoramiento de la capacidad gerencial del CJ
Leyes a ser reformadas o creadas	PEAJ LOPJ LOCP LCJ LAJ COPP LOJP	Constitución	
Procedimientos de ingreso, estabilidad, ascensos, destituciones, etc. de jueces y personal judicial	Eliminación de las vacaciones judiciales Elaboración del perfil del juez Aplicación de medidas disciplinarias previstas en la Ley a los jueces corruptos o que estén de cese Estratificación de la Escuela de la Judicatura	Incompatibilidad Magistrados con cargos políticos Obligatoriedad de los concursos de oposición Nuevo modelo de elección de magistrados a la CSJ Creación de tribunales disciplinarios para los jueces	Formación de jueces
Competencias y jurisdicciones especiales	Creación de la figura de Jueces de Paz Modificación de los circuitos judiciales y aumento del número de tribunales Creación de la figura del juez ejecutivo	Creación de la Sala Constitucional	
Recursos económicos y materiales	Buenos sueldos Incorporación de computadoras		Autonomización del CJ y los tribunales Construcción y rehabilitación de sedes Moderno sistema de archivo
Ministerio Público		Creación de la figura de los fiscales delegados Creación de la carrera dentro de la Fiscalía	
Sistema Penitenciario			
Otras		Creación de la Figura del Defensor del Pueblo Qualidad en los Procesos	

<b>Congreso 1996</b>	<b>Ejecutivo</b>	<b>CSJ</b>	<b>Estado actual del tema</b>
Organización unifronte bajo la CSJ	Organización con múltiples organismos independientes. CSJ, CJ, ACJ, Comisión para adelantar el PIAJF Reforma del CJ	Organización unifronte bajo la CSJ Reformas del CJ Se acepta ACJ para PIAJF sin la CSJ	Se mantiene la organización bifronte CJ-CSJ La ley pasó las competencias del Ejecutivo al CJ
Una sola ley orgánica que regule toda la materia Modificación del CJM	COPP	COPP Reforma Constitucional LOA LOP LOMP LJ CJM	Aprobada LOJ y LOJP, modificadas LOP, LAJ y LCJ
Ingreso por concurso de oposición	Creación de la ACJ que decide por convicción. Renuncia y jubilación de jueces Obligatoriedad de los concursos de oposición. Levantamiento de hoja de vida de los jueces	Constitución de la CSJ en tribunal disciplinario Levantamiento de la hoja de vida de los jueces	La ley prevé el ingreso por concurso pero no se aplica Existe un perfil del juez elaborado por el CJ La CSJ creó datos para organizar la hoja de vida de los jueces El CJ cuenta con buena parte de la información requerida para la hoja de vida actualizada anualmente
Justicia de Paz	Crear nuevos tribunales	Idéntico a la propuesta presidencial	Existe la Justicia de Paz En otras materias no hay avances notorios
Situado judicial del 3 %	Mejor remuneración a los jueces	Situado judicial 3% Mejor remuneración a los jueces	Se está avanzando lentamente en la automatización del Poder Judicial y en la construcción de vedes. No hay avances en otras propuestas
			Nada se ha avanzado en esta materia
	Nombrar jueces itinerantes Abrir salas de audiencias en las cárceles para facilitar la materia de tratados Censo de la población penal	Idéntico a la propuesta presidencial	Se han dado algunos convenios con las gobernaciones para la transferencia de algunas competencias Se han realizados diversos censos, pero no hay mecanismos de actualización
Responsabilidad del Estado por mal funcionamiento del servicio judicial	Creación de la Figura del Defensor del Pueblo Oralidad en los Procesos		Nada de lo enunciado ha sido realizado

Hay otros aspectos en los que existe aparentemente acuerdo, a tal punto que incluso están ya regulados por ley, como es el caso de los concursos para ingresar a la carrera judicial o para efectos del ascenso. Propuestas en este sentido son formuladas por todos los actores institucionales, pero se ha hecho poco o ningún esfuerzo por asegurar la efectiva puesta en práctica de estas disposiciones.

En otras áreas las propuestas son escasas o inexistentes, tal como sucede con temas como Ministerio Público, defensorías públicas de presos y órganos de policía judicial. La mayor parte de las propuestas se ha concentrado en el Poder Judicial, quizás por ser la cara visible del sistema. Una sentencia no satisfactoria o tardía generalmente es identificada con jueces que deciden mal o no deciden. En otras palabras, la atención del público se centra en el producto, más que en el proceso, viendo que en este último intervienen todos los demás actores del sistema. Lo desafortunado de este hecho es que los mismos actores judiciales y los responsables de la toma de decisiones no hayar desarrollado la capacidad de formular propuestas de reforma que no se limiten a corregir el producto, sino que tomen en cuenta los diferentes momentos del proceso.

## REFLEXIONES FINALES

Si se retoma la pregunta inicial de este informe Especial, esto es, ¿por qué no avanza la reforma judicial?, una primera respuesta puede encontrarse en la ausencia de voluntad política para efectuarla, lo cual no deja de ser cierto, pero resulta una de esas afirmaciones que, a fuerza de repetirse, termina por perder sentido. De allí la necesidad de buscar elementos que permitan desglosar las expresiones de esa falta de voluntad política.

Es posible identificar al menos cuatro elementos que permanecen constantes en las diferentes estrategias de reforma analizadas:

- La dispersión de proyectos, porque salvo algunos intentos de la Copre por abordar la diversidad de campos que abarca la administración de justicia, no existe, desde los poderes públicos, una estrategia integral y coordinada de reforma del sistema de administración de justicia, por lo que las iniciativas acordadas corren el riesgo de enfrentar resistencias y obstáculos de parte de otros componentes del sistema.
- Una visión limitada de la reforma a lo judicial, ya que son escasas las propuestas que formulan alternativas en áreas tales como Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, órganos de policía judicial, defensorías públicas de presos o subsistema penal penitenciario.
- La mayoría de los cambios propuestos son políticamente limitados, en el sentido de que se limitan a abordar los síntomas, más que las causas de los problemas; en consecuencia, no se enfrentan los problemas estructurales y de fondo que afectan a las instituciones judiciales.
- El debate se ha caracterizado por la ausencia de espacios de consulta y participación social; por lo que se apuesta a la capacidad y voluntad personal que pueda manifestar en determinado momento un actor público para avanzar en la reforma, no visualizándose a la sociedad organizada como un aliado de la reforma, capaz de asegurar la continuidad de los procesos mediante mecanismos sociales de monitoreo y seguimiento.

En otro orden de ideas, parece pertinente señalar que la reforma del sector justicia implica, además, un cambio de cultura política en la que se entienda a la justicia, no como

---

algo que se impone por la fuerza política o económica, o que se exige desde una visión retributiva de *ojo por ojo*, sino algo que se discute con argumentos y elementos objetivos y cuyos fallos cumplen una función social, más allá del interés particular.

Entre los elementos que pueden contribuir al cambio de cultura judicial se encuentran: la justicia de paz, como espacio de acercamiento de la justicia al ciudadano; la publicidad del proceso penal, como mecanismo de control y escrutinio público sobre el proceso y sobre las partes que intervienen en él; la incorporación social en la elección de los altos cargos judiciales, que permita entender tales nombramientos, no como un reparto político sino como ejercicio ciudadano; la descentralización de cárceles, fiscalías, defensorías públicas y administración de tribunales, de tal forma que el ciudadano sienta una mayor posibilidad de interlocución con los órganos de la justicia; y la desmilitarización de la justicia, recuperando el control civil de la actividad judicial como expresión de afirmación democrática.

- 1 COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO: Reformas inmediatas del Poder Judicial. Serie Fondo y Reforma. N° 4, Caracas 1986. Pág. 8.
- 2 FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: En defensa del ciudadano. Caracas, 1989.
- 3 El Impulso, 24.02.97, pág. D-6.
- 4 El Nacional, 15.10.96, pág. D-1.
- 5 El Universal, 21.11.96, pág. 1-3.
- 6 Ver los estudios de Comapro: La ventaja venezolana (1992) y Dulce Agenda Venezuela (1997).
- 7 Entrevista concedida por el Dr. Julio César Fernández a Provea en agosto de 1997.
- 8 Copre: Op. cit.
- 9 Ibid., pág. 47.
- 10 COMITÉ DE ABOGADOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y Provea: El Banco Mundial y la Reforma Judicial en Venezuela. Provea, Caracas, 1996. Pág. 17.
- 11 El proyecto tuvo esta versión en el informe de la comisión bicameral (20.03.92), una aprobada por Diputados (28.07.92) y una última aprobada por el Senado en primera discusión (23.09.92) donde quedó estancada.
- 12 El Universal, 28.01.97, pág. 1-4.
- 13 El nuevo Congreso fue elegido en diciembre de 1993 y asumió funciones a comienzos del siguiente año.
- 14 CANACIE MATA, Carlos: Hay voluntad política para iniciar la reforma; en Copre: Una Constitución para el ciudadano. Caracas, 1994. Pág. 77.
- 15 BANCO MUNDIAL: Informe de Evaluación: Preparación por el Personal. Proyecto de Estructura Judicial de Venezuela, Informe N° 12635-VF, 15 de julio de 1992.
- 16 El Comité de Abogados por los Derechos Humanos es una organización no gubernamental de carácter internacional, con sede en Nueva York y cuyo mandato se centra en la protección de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la administración de justicia.
- 17 Ver: Provea: Informe Anual octubre 1994 - septiembre 1995. Caracas, 1995. Págs. 85 y 86.
- 18 CONSEJO DE LA JUDICATURA: Memoria y cuenta 1994. Caracas, 1995. Pág. 3.
- 19 El Impulso, 21.12.94. Pág. D7.
- 20 Corte Suprema de Justicia: Proyecto de Modernización. Aclaraciones Preliminares. Caracas, 1997.
- 21 Ver: Provea: Informe Anual octubre 1995 - septiembre 1996. Caracas, 1996. Págs. 82 y 83.
- 22 La integralidad de la reforma fue insistentemente planteada por el sector no gubernamental y académico, en pronunciamientos formulados por Provea, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, Primero Justicia y juristas tales como Julio César Fernández y Allan Brewer Carías.
- 23 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Proposiciones de la Corte Suprema de Justicia para iniciar el proceso de la reforma judicial. Mimeo, Caracas, diciembre 1996.
- 24 El texto completo de los principios se presenta en el Anexo N° 1.
- 25 Ley Orgánica del Poder Judicial (1987).
- 26 Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1988).
- 27 Ley de Carrera Judicial (1982).
- 28 Ley de Aranceles Judiciales.
- 29 Aunque en aquel momento no se le dio rango orgánico.
- 30 Ley Orgánica de la Justicia de Paz.
- 31 Código de Justicia Militar.
- 32 Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.
- 33 Ley Orgánica del Ministerio Público.