

# Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela

*Rogelio Pérez Perdomo\**

Durante muchos años, Venezuela tenía una presencia discreta en los noticieros internacionales. En los últimos diez años esto ha cambiado. Los medios de comunicación ahora reportan con frecuencia acontecimientos, a veces dramáticos. Intentos de golpes de estado, pronunciamientos militares, asambleas constituyentes, referendos, huelgas generales, masacres, conflictos de poderes, son las informaciones que se originan en Venezuela. No es fácil entender lo que toda esta agitación significa. Mucho menos entender cuál puede ser la relación con esfuerzos de reconstrucción institucional como el cambio constitucional y la reforma judicial.

Entre 1958 y 1998 el sistema político venezolano fue una democracia de partidos. Las elecciones se realizaron puntualmente y sin irregularidades graves. Aún

---

\* Agradezco a Carmen Luisa Roche, Luis Pásara, René Molina y Manuel Gómez Valdez por la lectura cuidadosa de versiones tempranas de este artículo y por las correcciones y sugerencias. Las opiniones son de mi entera responsabilidad.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

cuando Acción Democrática era el partido principal, otros partidos obtuvieron una importante representación en las legislaturas y los cuerpos municipales. Ningún partido obtuvo el predominio absoluto. Otros actores importantes fueron empresarios y trabajadores, representados en organismos tipo cúpula –Fedecámaras y Confederación de Trabajadores Venezolanos. La Iglesia Católica y los militares tenían igualmente una presencia importante, pero con restricciones, para una participación política abierta.

El Estado estaba formalmente organizado como un estado de derecho, con funciones de control en manos del Poder Legislativo. La Contraloría General de la República, considerado un órgano auxiliar del Congreso, tenía un importante papel de control de la administración que fue incrementándose con el tiempo. El Contralor General era designado por el Congreso por un periodo de cinco años; progresivamente se fue definiendo como el personaje central en el esfuerzo de controlar la corrupción.

El Fiscal General era a la vez el titular del Ministerio Público y el *ombudsman*. Era designado por el Congreso por el lapso constitucional de cinco años. El Poder Judicial era formalmente independiente. Los magistrados tenían periodos de nueve años y eran renovables por tercios cada tres años. La designación, promoción y sanción a los jueces, y la administración del sistema judicial, correspondía al Consejo de la Judicatura desde su creación, en 1969.

El funcionamiento ordenadamente democrático del sistema político venezolano llamaba la atención en épocas en las cuales otros países latinoamericanos vivieron tiempos difíciles de dictadura (Njaim *et al.*, 1975; Levine, 1973, 1978; Martz y Myers, eds., 1977; Karl, 1986; Rey 1986:149 y ss.). Los partidos políticos eran, en Venezuela, el eje del sistema y eran clientelares. Se esperaba de ellos no sólo las opciones ideológicas o políticas sino que proveyeran las redes importantes en la distribución de cargos públicos, créditos, licencias y toda clase de servicios que un Estado interventor y gigantesco podía proveer.

El sistema distaba de ser perfecto. Había dificultades que parecían poner límite al desarrollo ordenado de la sociedad y que pueden ser resumidas bajo dos rubros.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

---

El primero corresponde a la persistencia de la pobreza, a pesar de una considerable modernización de la economía, el crecimiento económico y la industrialización. Hubo siempre un número de ciudadanos excluido del sector formal de la economía, al cual no alcanzaban los beneficios sociales. Ese sector de población tendió a vivir en condiciones insalubres, con alta mortalidad infantil, bajo nivel educativo y otros problemas sociales relacionados con la pobreza (Cartaya y García, 1988; Cartaya y D'Elia, 1991; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000). El segundo grupo de dificultades estaba asociado con el funcionamiento deficiente del estado de derecho. Los pobres eran afectados por los abusos policiales y la falta de sanción a las violaciones de los derechos humanos. Los inversionistas eran perjudicados por la falta de seguridad jurídica (Pérez Perdomo, 1987, 1995). La corrupción también se asocia con el disfuncionamiento del estado de derecho. Ésta se percibió como el beneficio excesivo que obtenían algunos actores en detrimento de los otros. Pobreza, corrupción y disfunción en las instituciones deslegitimaban al sistema político y, cuando la economía encontró dificultad en seguir creciendo, en la década de 1980, causaron inestabilidad.

Inicialmente, el sistema judicial era marginal para el funcionamiento del sistema político y los partidos lo controlaban porque se requería que los jueces no intentaran controlar el funcionamiento del Estado. El sistema requería cierta discrecionalidad de los funcionarios para que los intercambios pudieran hacerse con cierta libertad (Capriles, 1991; Pérez Perdomo, 1991). Pero los partidos no ponían ninguna atención al funcionamiento de la justicia, salvo para mantener a gente leal en diversos cargos de importancia. La falta de atención llevó hasta designar a abogados calificados en las salas de la Corte Suprema, cuya trayectoria no correspondía a su área de especialidad, lo cual provocó la renuncia inmediata de los designados con escándalo público (Lepervanche Parpacén, 1965).

En la década de 1980, el sistema político se debilitó y los principales actores políticos comenzaron a intercambiar acusaciones de corrupción. Al final de la década, la crisis del sistema institucional era visible. Los partidos, y los poderes del Estado controlados por éstos, eran percibidos como centros de corrupción. La "ilusión de armonía" se puso al descubierto, afloró la conflictividad y se hizo

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

necesaria la existencia de verdaderos árbitros para regular el conflicto (Naim y Piñango, 1987; Naim, 1989).<sup>1</sup> La percepción de que el sistema judicial era importante para la realización del estado de derecho y requería un cambio sustancial generó un movimiento significativo de cambio que generalmente llamamos reforma judicial. Desde mediados de la década de 1990, hubo notables cambios legislativos y proyectos de cambio estructural con financiamiento de bancos multilaterales. Este movimiento ha continuado, con sobresaltos y altibajos, hasta el presente.

La crisis política también generó una serie de cambios. Un momento crucial fue la elección de 1998. Los partidos políticos principales no tuvieron fuerza para presentar candidatos propios y el ganador fue el teniente coronel Hugo Chávez, quien había encabezado un fallido intento de golpe de estado en 1992. Fue apoyado por varios partidos de izquierda y personas independientes de ese sector. Su promesa era la de llamar a una asamblea constituyente, refundar la República y renovar el sistema político. En 1999, el recién electo Presidente convocó a la población a elegir la Asamblea Nacional Constituyente. Fue una asamblea dominada abrumadoramente por sus partidarios y produjo, en diciembre de ese año, una nueva constitución.

Ha sido un gobierno polémico. Se ha enfrentado a las organizaciones empresariales y de trabajadores, a la Iglesia Católica, a los empleados de la empresa petrolera, a los universitarios y a las amas de casa. Progresivamente ha desvelado un proyecto socialista y autoritario que toma como modelo la Revolución Cubana. El principal partido de la izquierda (Movimiento al Socialismo – MAS), un sector de su propio partido (Movimiento V República – MVR) y varios perio-

---

1 La obra de Naim y Piñango (1987) es especialmente clara sobre el tema, aunque naturalmente hay una literatura anterior. La percepción popular es más demorada. En la elección de diciembre de 1988, los candidatos presidenciales de los dos partidos políticos principales sumaron alrededor del 90% de los votos. En febrero de 1989, unos motines populares, conocidos como "el Caracazo", no fueron organizados por ningún partido político conocido y tomaron de sorpresa a la elite política. El intento de golpe de febrero de 1992, encabezado por Hugo Chávez, fue un fracaso militar pero un éxito popular. En los carnavales de ese año muchos niños se vistieron como Chávez.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

distas e intelectuales independientes de importante figuración política, le han quitado su apoyo. Como era previsible, los problemas económicos y sociales han persistido o se han agudizado. Las inversiones se han paralizado, la economía ha decrecido. En 2003, según cifras oficiales, la pobreza alcanzó a la mitad de la población. Otras cifras, colocan a un tercio de la población en pobreza crítica —es decir, sin dinero suficiente para cubrir la cesta básica alimentaria—, y otro tercio en pobreza relativa. El desempleo alcanza a 17% y el empleo en el sector informal, 51.2%.<sup>2</sup> La inestabilidad política también se ha agudizado. En 2002 hubo un nuevo intento de golpe de estado, una huelga general y, en 2003, está planteado el referendo revocatorio del mandato del Presidente de la República y de otros funcionarios.

¿Cuál es la relación existente entre los avatares políticos y las reformas institucionales? ¿Qué ha pasado con el sistema judicial y con el proyecto de estado de derecho? ¿Qué se ha logrado y qué se ha perdido en esta sucesión de acontecimientos? Éstas son las preguntas que intentamos responder en este trabajo. En la primera parte analizaremos la situación del sistema judicial que dio lugar a las reformas iniciadas en la segunda mitad de la década de 1990. En la segunda parte examinaremos esas reformas, su interacción con el proceso político y sus resultados generales. En la tercera, intentaremos una evaluación de lo logrado desde la perspectiva del estado de derecho.

Una nota sobre fuentes y metodología: este artículo retoma datos y análisis de trabajos previos (especialmente Pérez Perdomo, 1995, 2003a) y, para la información más reciente, datos e informes no publicados de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.<sup>3</sup> La información sobre los avatares políticos y la relación

2 Hay discrepancias en los datos según los analistas. El dato del 48% de pobreza es del Instituto Nacional de Estadísticas ([http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/desarrollohumano\\_y\\_desigualdad](http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/desarrollohumano_y_desigualdad)). El estudio sobre pobreza de la Universidad Católica Andrés Bello reporta cifras mayores de pobreza, distinguiendo entre pobreza crítica (33%) y pobreza relativa (37%). Las cifras sobre desempleo son las de Datanalisis de octubre 2002. Las cifras sobre pobreza y desempleo probablemente revelan un empeoramiento de la situación en el presente.

3 Mucho de esa información está en el documento "Proyecto para la mejora de la administración de justicia en el contexto de la resolución de conflictos en Venezuela" presentado a la

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

entre éstos y la marcha de la justicia viene de la experiencia de vivir en Caracas, leer los periódicos, participar en marchas y manifestaciones, algunas de las cuales han sido disueltas con gran violencia. También para esta parte, donde sería fácil ceder a las pasiones, hemos buscado el mejor apoyo documental y el lenguaje más moderado.

### 1. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL HASTA 1998<sup>4</sup>

En 1969, se creó el Consejo de la Judicatura "para asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial" (Constitución de 1961, art. 217). Era un órgano con representación de los tres poderes públicos, que asumió las tareas antes desempeñadas por el Ministerio de Justicia, relacionadas con la administración de los tribunales: designación, evaluación, vigilancia y disciplina de los jueces, y provisión de cargos y manejo del presupuesto para los tribunales. La Corte Suprema de Justicia tenía principalmente funciones jurisdiccionales.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran designados por el Poder Legislativo y los del Consejo de la Judicatura lo eran por la Corte Suprema y por los otros poderes del Estado. En la práctica, eran los partidos políticos quienes hacían las designaciones de los magistrados de la Corte Suprema, del Consejo de la Judicatura y de los jueces. Se desarrollaron hábitos clientelares arraigados. Para optar al cargo de juez era importante el apoyo de las redes clientelares que funcionaban a la sombra de los partidos. Tomar demasiado en serio la independencia podía costarle a un juez la permanencia en el cargo. La lealtad política se apreció por encima de la eficiencia en el manejo de casos o la calidad de las decisiones; en algunos casos, también por encima de la honestidad y profesionalidad que requiere el cargo de juez (Quintero, 1988; Pérez Perdomo, 1995).

---

Dirección Ejecutiva de la Magistratura en mayo de 2003. El autor, que fue el redactor principal de ese informe, agradece a Ricardo Jiménez, Laura Louza y Norma Pérez, de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, por haberle facilitado datos, documentación y por sus comentarios.

4 Mayor información puede verse en Pérez Perdomo, 1995 y 2003.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

Las reglas formales establecían que los jueces ingresaban por concursos públicos de oposición, lo cual garantizaría el buen conocimiento del derecho y que se escogería a los mejores para jueces. En los hechos, esos concursos no se realizaban y se consolidó la práctica de designar jueces suplentes o provisorios. Sólo esporádicamente se realizó concursos. Se optó igualmente por considerar como jueces titulares a aquéllos con determinada antigüedad. El resultado era que, durante la mayor parte de su periodo, la mayoría de los jueces eran provisorios, lo cual podía facilitar su remoción del cargo. En 1980, se publicó la Ley de Carrera Judicial, que previó el ingreso por concurso de oposición, pero la tendencia fue a no realizarlos. En 1997, sólo 40% de los jueces eran titulares. Muy pocos jueces habían ingresado por concurso de oposición (Corte Suprema de Justicia: Informe 1998, p. 41).

Salvo unas cuantas excepciones, los tribunales eran unipersonales y cada juez tenía a su cargo un pequeño aparato administrativo que se encargaba de la administración del día a día, de citar a las personas, mantener el archivo y tareas por el estilo. El juez tenía así un doble papel: el de juez propiamente tal y el de jefe de una pequeña oficina administrativa. En virtud de este segundo papel, debía administrar dinero, ocuparse del personal, vigilar que el tribunal estuviera limpio y otras tareas de este tipo. El tribunal tenía también un secretario que cooperaba con el juez en las tareas administrativas que éste le delegaba y lo complementaba en las tareas jurisdiccionales. Había también un archivo, con su correspondiente personal, cuando esto era necesario, y un alguacil con la función de mantener el orden dentro del tribunal y de hacer citaciones y notificaciones.

La oficina judicial se manejaba con reglas definidas por la tradición, completamente arcaicas. La última innovación tecnológica aceptada era la máquina de escribir y, en algunos pocos tribunales, la máquina fotocopidora. El control se llevaba manualmente. El principal instrumento de control era el "libro diario", o cuaderno foliado donde se anotaba a mano cada día las actuaciones del tribunal. Para cada caso se llevaba un "expediente", o conjunto de documentos escritos que concernían a un caso, que se foliaban, cosidos con hilo y aguja, y se guardaban en el archivo (Pérez Perdomo, 1995: 12). Todo lo referente a un caso estaba

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

en el expediente y si no constaba por escrito no existía para efectos prácticos. Había relativamente muy poca interacción presencial entre las partes o entre éstas y el juez. El formalismo escriturario era extremo: que faltara la firma del juez quitaba completamente valor al documento que requiriera esa firma, aunque se tratara de una omisión involuntaria. Que el documento dijera que el juez tomó la declaración del testigo cuando en realidad no lo había hecho, no tenía ninguna importancia, naturalmente si estaban todas las firmas correctamente asentadas.

Los inspectores de tribunales eran funcionarios del Consejo de la Judicatura cuya tarea era visitar los tribunales, revisar el libro diario y el archivo, o investigar denuncias específicas. Eran personajes temidos. Un informe que mostrara irregularidades en el libro diario o deficiencias en el archivo podía ser fatal para la permanencia del juez; naturalmente, si éste no tenía las conexiones adecuadas dentro del Consejo de la Judicatura. Por lo contrario, algunos jueces con esas conexiones se comportaban como verdaderos reyezuelos de su tribunal y no vacilaban en mostrar poder o riqueza. La estadística de lo actuado se levantaba mensualmente, también a mano. Esto hacía que el retraso fuera normal y no pareciera tener mayores consecuencias. La estadística era muy poco usada para la evaluación de la marcha de los tribunales. En definitiva, productividad y eficiencia de un juez —o la falta de ella— no tenía mayores consecuencias en lo inmediato.

En la práctica, un juez podía tener en su tribunal un número elevado de expedientes, pero le era difícil determinar cuáles, de entre esa enorme masa de documentos, eran los casos activos y le resultaba muy complicado llevar un buen control para evitar que algunos casos se retrasaran. La tarea de los abogados era "mover el expediente", es decir, conversar con el juez o con otros funcionarios para que prestaran atención al caso. Estas conversaciones privadas tomaban buena parte del tiempo de trabajo de los jueces; puede especularse que eran ocasión para la corrupción.

342

Se distinguían cuatro categorías de jueces. Cada tramo jerárquico correspondía a una categoría de tribunal. Los de más alto rango estaban a cargo de tribunales superiores o de apelación. La segunda categoría correspondía a los jueces de

REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

primera instancia. Los tribunales superiores y de primera instancia estaban ubicados en Caracas y en las capitales de los estados. Las otras categorías de tribunales variaron con la denominación de las unidades políticas del país. Lo importante a destacar es que la distribución de jueces y tribunales correspondía a la división político territorial, y no a la demanda judicial existente, por lo cual ocurría que algunos tribunales estuvieran enormemente congestionados de casos, mientras que en otros el trabajo fuera realmente escaso. El cuadro 1 muestra como se transformó el número de tribunales por categoría.<sup>5</sup>

**Cuadro 1**  
**Número y clasificación de tribunales 1962-1997**

<b>Tribunales</b>	<b>1962</b>	<b>1971</b>	<b>1981</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>
Superiores	41	55	96	148	181
1ª Instancia	143 (a)	200 (b)	289 (c)	326	368
Municipio (d)	173	169	200	208	219
Parroquia (d)	359	359	356	354	343
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>783</b>	<b>941</b>	<b>1.036</b>	<b>1.111</b>
Por 100.000 habitantes	9.5	73.0	6.48	5.23	4.88

Notas:

- (a) Incluye 32 tribunales de instrucción que conocían de asuntos penales,
- (b) Incluye 53 tribunales de instrucción.
- (c) Incluye 77 tribunales de instrucción.
- (d) Como consecuencia de una reorganización de la división política del Estado en los años anteriores, desde 1996 los hasta entonces denominados tribunales de distrito (en todo el país) o de departamento (en el Distrito Federal), pasaron a llamarse tribunales de municipio. Los anteriormente llamados tribunales de municipio (en todo el país) o parroquia (en el Distrito Federal), pasaron a llamarse tribunales de parroquia. Ambas categorías fueron fundidas posteriormente y ahora sólo existen tribunales de municipio.

*Fuentes:* Cifras de tribunales: para 1962, Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia, p. 163; para 1971, 1981, 1990 y 1997, Anuario Estadístico OCEI, años respectivos. Cifras de población: OCEI (Pérez Perdomo, 2003a).

5 Los siguientes cuadros y análisis siguen de cerca a Pérez Perdomo (2003).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Nótese que los tribunales superiores y de primera instancia aumentaron substancialmente en el periodo analizado, mientras que el número de los tribunales de municipio y parroquia permaneció estable. Esto se debe a que la congestión se produjo en los primeros, mientras que los segundos tendían a estar desocupados o a atender asuntos notariales o cuasi-notariales y servir de auxiliares a los jueces de primera instancia, a través de comisiones.

Al analizarse el cambio en la materia que conocen los tribunales, debe indicarse que sólo los tribunales superiores y de primera instancia tendían a la especialización, mientras que los tribunales de municipio y de parroquia tenían competencia en distintas materias. El cuadro 2 muestra el cambio en el número de tribunales por su competencia.

**Cuadro 2**  
**Cambio en el número de tribunales según la materia que conocen**

<b>Materia</b>	<b>1962</b>	<b>1998</b>
Superiores sólo penal	8	91
Primera instancia sólo penal	67	175
Superiores en lo penal y otras materias	20	5
Primera instancia penal y otras materias	2	6
Superiores en sólo otras materias	13	85
Primera instancia sólo otras materias	74	187
<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>549</b>

Nota: Los tribunales especializados en materia de salvaguarda del patrimonio público y de penal bancario están incluidos como penales.

Fuentes: Para 1962, Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia, 1962 p. 161; para 1998, Memoria y Cuenta del Consejo de la Judicatura 1998, p. 107 (Pérez Perdomo, 2003a).

Puede apreciarse que se produjo una especialización de los tribunales, sobre todo, en materia penal. El número de jueces que conocía la materia penal y otras materias disminuyó. A la vez se produjo un incremento muy substancial del número de tribunales que conocían sólo la materia penal. En 1998, la mitad de los tribu-

**REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA**

nales superiores y de primera instancia estaban especializados en materia penal. Incluso había algunos tribunales especializados dentro de esta materia (salvaguarda y penal bancario).

En la década de 1980, ante la congestión de los tribunales penales, se creó el cargo de juez itinerante. Se designaron 50 de ellos. Su misión era tomar un número de expedientes en estado de sentencia y decidirlos. Si contamos estos jueces, resulta una mayor especialización y concentración en la materia penal. Los tribunales que conocían otras materias eran menos especializados. Tal vez la única otra materia con una relativa especialización en 1998 era la laboral, pues existían 7 tribunales superiores y 25 de primera instancia que sólo conocían esa materia. En otras palabras, durante el periodo que se analiza, la parte penal se especializó considerablemente y adquirió un peso muy importante en el sistema.

Debe resaltarse que, en el periodo bajo estudio, el número de jueces, aunque aumentó en términos absolutos, fue decreciendo en relación con la población. El cuadro 3 lo revela:

**Cuadro 3**  
**Número de jueces en Venezuela**

<b>Jueces</b>	<b>1958</b>	<b>1962</b>	<b>1971</b>	<b>1981</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>
Número total	591	716	783	941	1.090	1.165
Por 100.000 habitantes	8.4	9.5	7.3	6.5	5.5	5.2

Nota: Las cifras no incluyen los magistrados de la Corte Suprema o Tribunal Supremo, los jueces militares ni los jueces de paz.

Fuentes: Para 1958 y 1962, Memoria y Cuenta del Ministro de Justicia, 1963, p. 163; para 1971, 1981, 1990 y 1997, Anuario Estadístico de Venezuela, años respectivos. Cifras de población: Anuario Estadístico de Venezuela. (Pérez Perdomo, 2003)

Los asuntos que manejaban los tribunales tendían a ser rutinarios. Los tribunales de municipio y parroquia tenían actividades notariales y *cuasi* notariales, incluida la evacuación de pruebas y la ejecución de decisiones de los tribunales de primera instancia y superiores. Los tribunales de primera instancia conocían casos se-

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

gún su competencia. Así, los tribunales con competencia en lo mercantil y civil de bienes atendían fundamentalmente cobros de deudas y ejecuciones hipotecarias; los de competencia en materia de familia, divorcios, separaciones de cuerpos y rectificación de actas del estado civil. Los tribunales en materia penal atendían sobre todo delitos de hurto, robo, lesiones y homicidio cometidos por hombres jóvenes. En la década de los años sesenta, los casos vinculados con la actividad de guerrillas y la subversión fueron competencia de tribunales militares, que realmente no fueron considerados nunca parte del sistema judicial propiamente dicho. Sólo cuando avanzó el periodo comenzaron a cobrar importancia los casos de drogas y de delincuencia económica. Los tribunales civiles comenzaron a conocer amparos, lo cual aumentó considerablemente la variedad de los casos y su importancia. La Corte Suprema de Justicia, que conocía relativamente pocos casos a comienzos del periodo, especialmente en las salas de casación penal y casación civil, incrementó el número de casos, sobre todo en la Sala Político Administrativa.

El sistema judicial recibía una pequeña porción del presupuesto nacional, que varió entre el 0.5 y el 1.0% de éste (Pérez Perdomo, 1995). El escaso presupuesto reflejaba la falta de importancia del sistema, lo cual se retroalimentaba con una percepción negativa en términos político sociales. Se lo percibía plagado de corrupción. La existencia de redes de corrupción ("tribus" y "clanes") comenzó primero como un conocimiento transmitido por chismes, pero luego la información fue pública y abundante. Las fuentes de esta información eran los escándalos revelados en los medios o los chismes publicados por los periodistas que no alcanzaban a configurar escándalos, pero que, en definitiva, produjeron una imagen del Poder Judicial como corrupto.<sup>6</sup> El uso instrumental de las deficiencias y la corrupción de la justicia, para sacar ventaja de competidores o adversarios, fue un fenómeno conocido como "terrorismo judicial" (Pérez Perdomo, 1995). También se consideraba a los jueces como poco preparados y a la justicia

6 Dos obras periodísticas con información fundamentalmente basada en chismes son Rangel (1985) y Ojeda (1995). El análisis sobre la corrupción judicial en Venezuela puede encontrarse en Quintero (1983, 1988) y Pérez Perdomo (1995).

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

como ineficiente e inaccesible para la mayoría de la población. Cuando un número creciente de conflictos importantes en la política y en los negocios ya no pudo ser regulado por las negociaciones informales, empezó a sentirse la necesidad de un verdadero sistema judicial y se hizo evidente que el que teníamos debía ser substancialmente reformado. Hubo el consenso de que se necesitaba jueces más honestos, independientes y preparados, y tribunales más eficientes y transparentes, pero los intereses políticos y los hábitos largamente constituidos bloqueaban cualquier reforma significativa.

Se consideraba igualmente que el sistema judicial no garantizaba los derechos humanos de los ciudadanos. En la década de 1990, la creciente conflictividad social mostró su rostro más violento. La respuesta fue "mano dura" por parte de la policía, lo cual significó el incremento de presuntos delincuentes a los cuales la policía daba muerte y de impunidad por esas matanzas. La policía también era temida porque extorsionaba ("cobrar peaje", "matraquear") o directamente asaltaba (Pérez Perdomo, 1991, 2002).

El efecto sobre la población fue rápidamente visible. El estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998: 143) mostró que sólo 0.8% de la población sentía confianza en el Poder Judicial. Los estudios de opinión en épocas más tempranas mostraban considerable desconfianza frente a los jueces, pero todo sugiere que la desconfianza se agravó con el tiempo, no necesariamente porque los jueces fueran peores sino porque se esperaba más de ellos y los tribunales estaban más congestionados.<sup>7</sup> La percepción del mal funcionamiento del sistema judicial generó que en la década de 1990 la necesidad de reformarlo substancialmente apareciera como una tarea nacional importante. En la siguiente sección se indica cómo fue pensada esa reforma y se analizan las acciones que se tomaron.

---

7 Son estudios de opinión realizados en 1977 y 1984 por la empresa Datos. En 1984, el 75% pensaba que el sistema judicial no protege a un ciudadano que entre en conflicto con una persona poderosa que pueda hacer presión sobre los jueces, 17% pensaba que sería protegido y 8% no sabía o no respondía. En 1977 la proporción era 47-32-21 (Pérez Perdomo, 1985).

## 2. CAMBIO INSTITUCIONAL Y REFORMA JUDICIAL

### 2.1. La reforma judicial en la década de 1990 y el proceso constituyente

La situación del sistema judicial no escapaba a los abogados, académicos y la elite política desde épocas relativamente tempranas. Algunos esfuerzos reformistas, como la Ley de Carrera Judicial (1980), son un ejemplo de esa preocupación temprana. Esa ley intentó obligar a que el ingreso a la judicatura se hiciera por la vía del concurso de oposición y estableció parámetros claros para la evaluación y el ascenso de los jueces. El ministro de Justicia de la época, José Guillermo Andueza, fue también responsable de un novedoso proyecto de ley de defensa jurídica que intentaba mejorar el acceso a la justicia de las personas de bajos ingresos, estableciendo apoyo gubernamental para iniciativas de la sociedad civil en el establecimiento de servicios de asistencia jurídica y centros de resolución de conflictos (Pérez Perdomo, 1987). El bloqueo de esa importante iniciativa legislativa y la falta de resultados de la Ley de Carrera Judicial muestran que, en la época, la resistencia a cualquier cambio en el sistema era muy fuerte.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (1982), que intentaba establecer los mecanismos para combatir y controlar la corrupción, optó por establecer una jurisdicción y un procedimiento especiales. Intentaba incorporar en el procedimiento elementos de oralidad y de manejo de casos que salvaran las dificultades del procedimiento penal ordinario y buscaba seleccionar a los jueces que manejarían esos casos. Estableció el Tribunal Superior de Salvaguarda, un tribunal colegiado designado por la Corte Suprema de Justicia, que conocería los casos en apelación, excepto en los casos que afectaran ministros, parlamentarios y otros altos funcionarios, que conocería en primera instancia. Cabe destacar aquí que la elite política prefería crear una jurisdicción especial a acometer la tarea de reformar la justicia. Como era previsible, la experiencia no tuvo los resultados esperados. Los casos se manejaron con las rutinas de siempre y las rivalidades políticas terminaron paralizando por periodos extensos al Tribunal Superior de Salvaguarda (Borrego, 1990, 1991)

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

A inicios de la década de 1990, había claros signos de deterioro del sistema político. El descontento por el funcionamiento del sistema judicial era un problema político importante. En diciembre de 1991, la llamada "Carta de los notables" –un documento público que hacía severas críticas al funcionamiento del político venezolano y especialmente a la corrupción– llamaba a la renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El documento tuvo gran resonancia y fue el antecedente inmediato del intento de golpe de estado de febrero de 1992, que hizo evidente la crisis política.

La elite política prestó entonces atención al tema. Se renovó la Corte Suprema de Justicia, saliendo de ella los magistrados más afectados por los escándalos de corrupción. Se designaron magistrados más independientes y con mayor prestigio profesional. Se buscó el apoyo del Banco Mundial para la reforma y, simultáneamente, se tomó varias iniciativas legislativas de la mayor importancia. La primera de ellas fue la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), que enfrentó el problema del acceso a la justicia, estableciendo un sistema de mediación y jueces electos por la comunidad. Conforme a esta ley, en caso de que la mediación no lleve al acuerdo de las partes, el juez de paz puede actuar como adjudicador. Los jueces de paz son personas de la comunidad, que no requieren un grado en derecho ni reciben remuneración. Atienden los casos de menor cuantía y conflictos familiares y vecinales. Las partes deben concurrir personalmente, prohibiéndose la representación o asistencia por abogados. En otras palabras, se regula una justicia informal como remedio a la falta de acceso a la justicia formal. Los municipios son los órganos públicos a cargo de la realización de elecciones para jueces de paz y sufragán los gastos de la justicia de paz. La legislación, sin embargo, no estableció relación entre la justicia de paz y la justicia formal.

Distintos trabajos legislativos concluyeron en 1998,<sup>8</sup> presionados por ser el último de la legislatura. En ese año se aprobaron el Código Orgánico Procesal

---

8 Las leyes se publicaron en 1998, pero en su mayoría entraron en vigencia el año siguiente a su publicación. El Código Orgánico Procesal Penal (1998), comenzó a regir parcialmente ese mismo año, pero entró plenamente en vigencia en julio de 1999. Fue substancialmente modificado en 2001.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente, y la Ley de Carrera Judicial. El Código Orgánico Procesal Penal introdujo el procedimiento penal moderno, oral y acusatorio. Substituyó un procedimiento fuertemente inquisitivo, en el cual el juez actuaba como buscador de la verdad (o, más propiamente, instructor del expediente) e instancia decisoria. El nuevo procedimiento debía garantizar mejor los derechos de los ciudadanos sometidos a juicio penal y, al mismo tiempo, el de las víctimas. Intentó corregir los serios defectos que se percibían en la justicia penal: demora; poco contacto entre las partes y el juez; y disociación entre la comisión del acto delictivo, el proceso y el castigo. Estableció los circuitos o tribunales corporativos, en los cuales se consolidó la estructura administrativa, de manera que los empleados judiciales prestaran servicio a un conjunto de jueces y las tareas de gestión recayeran en un solo juez. Este juez presidente tiene a su cargo la organización y también la supervisión de los demás jueces. Es un cambio muy substancial, que no sólo modifica el papel de los jueces, sino el de los abogados, policías y fiscales del Ministerio Público. Estos últimos, en particular, pasaron a tener un papel central, pues son ellos quienes instruyen los casos y trabajan con la policía.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura se propusieron modernizar las estructuras judiciales para atender a las necesidades de la reforma. En particular, se otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para asumir un papel más importante en materia de políticas judiciales y de dirección del sistema judicial. El Inspector General de Tribunales pasó a ser designado por la Corte Suprema de Justicia y se incrementó substancialmente su poder.

350 La Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente acogió e hizo operativos los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Venezuela en agosto de 1990). Esta nueva ley implicó un cambio de paradigma en el tratamiento de niños y adolescentes, creó una nueva jurisdicción, introdujo los procedimientos orales en materia civil, y planteó nuevos roles para los jueces y tribunales.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) recogió buena parte de las aspiraciones de reforma judicial que estaban planteadas en el momento (Lander, 2000, 2001; Rondón de Sansó, 2000; Louza, 2002). Así, el texto constitucional introdujo en el derecho positivo el concepto de que el sistema de justicia está constituido por "el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los o las auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos o ciudadanas que participan en la administración de justicia y los abogados autorizados o abogadas autorizadas para el ejercicio" (art. 253). Cabe notar que estos distintos organismos pertenecen a diferentes ramas del poder público, autónomas entre sí, que el sistema incluye entes o personas privadas, y que la Constitución no establece mecanismos de coordinación entre ellos; tampoco han sido establecidos posteriormente. Sin embargo, como se hace alusión al sistema de justicia en el capítulo de la Constitución en que se regula al Poder Judicial, parece desprenderse que corresponde a su máxima autoridad, el Tribunal Supremo de Justicia, convocar a los otros entes o personas para que el sistema pueda funcionar como tal.<sup>9</sup>

Para garantizar la autonomía funcional, financiera y administrativa del Poder Judicial, se asigna al *sistema de justicia* un presupuesto anual variable no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional (art. 254).

El Poder Judicial ha quedado claramente unificado al otorgarse al Tribunal Supremo de Justicia su dirección, gobierno y administración, al eliminarse el Consejo de la Judicatura y al preverse la creación de un órgano administrativo en la propia estructura del Tribunal Supremo que lo apoye en esas tareas: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (Constitución, art. 267). Los magistrados del Tribunal Supremo tienen un periodo de 12 años de permanencia en el cargo, sin reelección. Con ello, la Constitución trata de evitar que los magistrados sean presionables y, a la vez, evita los escollos de la designación vitalicia. Para la elec-

---

9 Conviene subrayar que se trata de declaraciones constitucionales. El sistema de justicia no existe en la práctica y no tenemos noticia de que se haya realizado esfuerzos por constituirlo.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ción de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo la remoción de magistrados solamente posible por causas extremadamente graves y previo cumplimiento de un procedimiento (arts. 263, 264 y 265) (Louza, 2001).

La Constitución tiene otras disposiciones que tienden a garantizar la autonomía o independencia de los jueces y la carrera judicial. Se establece el sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial (art. 255). La innovación es que la norma tiene rango constitucional. La Constitución establece también: "la ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas" (art. 255).

El acceso a la justicia se establece como derecho, y en tal sentido, el texto constitucional se refiere a "una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles" (art. 26). Aun cuando, el acceso a la justicia era ya un derecho constitucional consagrado en la Constitución anterior (art. 68), el presente articulado es mucho más específico. La administración de justicia se concibe no sólo como un poder del Estado, sino también como un servicio público que genera obligaciones para los órganos de administración de justicia respecto de los ciudadanos, de modo que según el texto de la Constitución ese servicio debe ser "transparente, expedito, y accesible" (arts. 26 y 257). Además, "el Poder Judicial no está facultado para establecer, tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios" (art. 254). Para aumentar la eficiencia se promueve la organización de los tribunales por circuitos, así como la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial (art. 269).

Con el propósito de hacer más accesible la justicia, la Constitución reconoce también la justicia de paz y los medios alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje y la mediación (arts. 26, 253 y 258). También dispone la creación de un servicio autónomo de defensa pública, que coordine a los defensores públicos (art. 268). Se reconoce la justicia indígena, siempre que sus normas y procedimientos no sean contrarios a la Constitución, a las leyes y al orden público (art. 260).

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

En resumen, los propósitos y objetivos de la reforma judicial, así como los principales medios para alcanzarla, están expresados en el texto constitucional y en la legislación reciente. Este cambio normativo respondió a un consenso social tanto sobre los defectos de funcionamiento como acerca de las vías para remediarlos.

Sin embargo, para explicar lo que ha ocurrido (y no ha ocurrido) en el Poder Judicial, el proceso constituyente como tal puede ser más importante que los textos constitucionales o legales. Ese proceso fue la ocasión de romper los nudos gordianos que obstaculizaban el cambio en el sistema judicial, pero afectó la relativa estabilidad que habían alcanzado los jueces. El 18 de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente decidió declarar al Poder Judicial en emergencia y reorganización. Para ello designó la Comisión de Emergencia Judicial que debía evaluar el funcionamiento y desempeño de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, elaborar el plan de evaluación de los jueces, y organizar el proceso de selección de los jueces mediante concursos públicos de oposición, además de otras tareas<sup>10</sup> (Decreto de Reorganización del Poder Judicial, art. 3).

El Decreto de Reorganización y la designación de la Comisión de Emergencia Judicial sacudió a la Corte Suprema. En una decisión dividida 8-7, del 23 de agosto de 1999, la Corte aceptó la legitimidad de la Comisión y autorizó a uno de sus magistrados a integrarse a ella. El voto salvado de la Presidenta de la Corte, Cecilia Sosa Gómez, fue especialmente dramático. Destacó que la Comisión de Emergencia asumía funciones de dirección del Poder Judicial y desplazaba a la Corte Suprema, a la cual ponía bajo su supervisión. En una declaración pública señaló que la Corte Suprema se había suicidado para evitar ser asesinada, y renunció.

---

10 El decreto hizo explícito que el Consejo de la Judicatura y el Inspector General de Tribunales "acatarán las instrucciones de la Comisión de Emergencia Judicial" (art. 5). En un total de 37 artículos suspendió la estabilidad de los jueces y funcionarios judiciales, indicó las causas de suspensión sin sueldo y destitución, y reguló los concursos. En resumen, subordinó el Poder Judicial a la Comisión de Emergencia Judicial.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

La Comisión de Emergencia, trabajando conjuntamente con el Inspector General de Tribunales,<sup>11</sup> suspendió y sometió a proceso a 340 jueces,<sup>12</sup> cifra equivalente a cerca de un tercio del total de jueces en la época. Muchos de ellos fueron subsecuentemente destituidos y otros, reincorporados. Un buen número de jueces, no sometidos a procesos, solicitó la jubilación o renunció. En otras palabras, las acciones generadas por el proceso constituyente permitieron la salida de muchos jueces corruptos o incompetentes pero probablemente privaron al sistema de muchos jueces experimentados y sometieron a todos los jueces a tensiones muy considerables.<sup>13</sup>

El "suicidio" de la Corte no salvó a los magistrados. La Asamblea Constituyente designó provisionalmente a los veinte magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia y seis meses después la Asamblea Nacional designó los magistrados definitivos, haciendo una nueva depuración política. Sólo tres de los antiguos magistrados de la Corte Suprema, sobrevivieron a las sucesivas depuraciones y uno de ellos, Iván Rincón Urdaneta, pasó a ser el Presidente del Tribunal Supremo.

---

11 René Molina, el Inspector General de Tribunales (designado por la Corte Suprema de Justicia el 29-07-99 y ratificado por la Asamblea Nacional Constituyente el 18-01-00) fue el actor principal de este proceso. Los datos son tomados de un informe que presentó al público (documento sin fecha, pero anterior a su renuncia en agosto de 2000). Es interesante destacar que Molina es un profesor, autor de varias obras jurídicas y abogado muy reconocido, políticamente independiente. Contó con el respaldo del régimen hasta que intentó sancionar a un juez con apoyo político. El Ministro del Interior lo atacó personalmente. Los magistrados no le dieron respaldo y Molina renunció.

12 Conviene transcribir el caso de una juez sancionada que aparece en el informe y muestra el grado de corrupción y abuso dentro del sistema judicial. "La juez admite y tramita un procedimiento contra la República sin notificación a los órganos encargados de la defensa del Estado (Procuraduría General de la República). Condena al Estado. Ordena una experticia complementaria del fallo por la que acuerda pagar a la experta designada para ese caso US \$ 1.142.000 con cargo a la parte perdidosa que fue el ente del Estado. Con lo que la juez evidenció crasa ignorancia del Derecho, violación del derecho a la defensa, violación del debido proceso e incurrió en error inexcusable, causándole grave daño al patrimonio del Estado". (p. 13). 20 jueces tenían procedimientos penales abiertos en su contra y nueve fueron suspendidos por ostentar signos externos de riqueza muy superiores a los correspondientes a los ingresos de un juez. Informe de René Molina, citado.

13 Entrevista personal con varios jueces que solicitaron la jubilación o se retiraron en ese periodo.

**REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA**  
 .....

La Comisión de Emergencia (con el nombre de Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que asumió después de aprobada la Constitución) aprobó también la Reforma Parcial de la Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, en marzo de 2000. Esta normativa rigurosa ha presidido, desde entonces, los concursos de oposición y la evaluación de los jueces.

**2.2. Los cambios en la justicia y los proyectos financiados por el Banco Mundial**

Después de promulgada la Constitución, los cambios en el sistema de justicia han continuado. Se ha invertido mayores recursos, cambiado la organización de los tribunales y aumentado el número de jueces. El cuadro 4 muestra la distribución por materia y categoría de los tribunales y jueces en 2002. Se puede apreciar el importante aumento del número de jueces respecto de la década de 1990, así como una organización de los tribunales, en cuanto a la materia y a su jerarquía, más estructurada que en el pasado.

**Cuadro 4**  
**Jueces y tribunales en 2002**

<b>Materia</b>	<b>Jerarquía</b>	<b>Tribunales</b>	<b>Jueces</b>
Penal	Corte de apelaciones	41	123
Penal	Primera instancia	48	652
Civil	Corte superior	83	83
Civil	Primera instancia	131	131
Civil	Municipio ordinario	292	292
Civil	Ejecutor de medidas	137	137
Protección	Corte superior	2	6
Protección	Primera instancia	24	88
<b>Todas</b>	<b>Todas</b>	<b>755</b>	<b>1.512</b>

Nota: Se denominan "civiles" todos los tribunales que no conocen de materia penal ni de protección de niños y adolescentes.

Fuente: Dirección Ejecutiva de la Magistratura

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Lo primero a destacar es un significativo aumento del número de jueces, que pasaron de 1.165 en 1997 a 1.512 en 2002 (de 5.2 a 6.4 por 100.000 habitantes). Este aumento mantiene la tendencia de incrementar el número de jueces superiores y de primera instancia. La categoría de jueces de municipio a partir de 1998 abarcó también los de parroquia, con las funciones de ejecución de medidas y conflictos ordinarios en asuntos de menor cuantía. El total en esta categoría es ahora de 429, mientras que en 1997 era de 562. Se trata de una redistribución de tareas muy importante dentro del sistema.

Es igualmente notable el fortalecimiento de la rama penal: en 2003 había 775 jueces penales, contra 266 en 1998 (277 si se cuenta a los jueces que tenían competencia penal pero no estaban especializados en esta materia). En suma, la mitad de los jueces del país son penales.

También es evidente la diferencia entre el número de tribunales y el de jueces, especialmente en materia penal y de protección del niño y del adolescente, siendo menor el número de tribunales que de jueces. Esto se debe a la creación de tribunales colegiados en el nivel de apelación y a circuitos en la primera instancia. Nótese que el área que hemos denominado civil (incluye también administrativo, laboral, agrarios, etc.) todavía no ha sido alcanzada por la reforma y que el número de jueces y tribunales se ha mantenido constante.

Entre las acciones de implementación de la reforma judicial, son importantes los proyectos e inversiones apoyados por los organismos multilaterales, especialmente, el Banco Mundial. El primero (3.514-VE) fue firmado en diciembre de 1993 por 60 millones de dólares, de los cuales el Banco Mundial aportaría la mitad como préstamo. El segundo (4.270-VE) fue suscrito en diciembre de 1997, por un total de 7.300.000 dólares de los cuales el Banco Mundial aportó 4.700.000. Estaba dirigido especialmente a la modernización de la Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente, el Banco Mundial realizó una donación de 190.000 dólares como consecuencia de un concurso de proyectos ganado por el Tribunal Supremo de Justicia en el año 2000 (Programa IDF-Grant 27327), para el desarrollo de estudios y foros en materia de derechos humanos, en temas como: la

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

mujer y la familia, los pueblos indígenas, el acceso a la justicia —concretamente para los pobres— y la transparencia judicial.

En diciembre de 2001, Venezuela firmó un convenio con el BID por la cantidad de 132 millones de dólares, destinados a la modernización y el fortalecimiento del Ministerio Público y el Ministerio de Interior y Justicia. A mediados de 2003, no había avances significativos de ejecución o no se logró acceder a la información sobre esos avances.

En otras palabras, ha habido una inversión importante en el sector justicia en los últimos diez años, que puede ser evaluada en sus logros y sus dificultades. Naturalmente, la evaluación de esta inversión debe ser hecha en el contexto del propósito general de la reforma judicial.

El convenio 3514-VE tuvo serias dificultades de ejecución.<sup>14</sup> El Consejo de la Judicatura no estaba preparado para manejarlo ni había una idea consensuada del significado de la reforma judicial entre los propios magistrados del Consejo.<sup>15</sup> Los conflictos internos y externos, y los acontecimientos políticos que se produjeron a partir de 1998, generaron retardos e ineficiencias. Los primeros desembolsos no se hicieron sino en 1995. Sucesivos retardos llevaron la ejecución del proyecto hasta 2002.

El proyecto fue concebido en cuatro subproyectos (o *componentes*). El primero se refería al fortalecimiento institucional del Consejo de la Judicatura. Como resultado de este proyecto se descentralizó el Consejo, se modernizó la gerencia, se adquirió equipos y sedes, se disminuyó el personal en la oficina central y se incrementó en las regiones.<sup>16</sup> Cuando el Consejo fue suprimido por la Constitución de 1999, las sedes, recursos humanos, equipos, avances gerenciales y algunos de

---

14 La información fue tomada del Draft Implementation Completion Report de diciembre de 2002 y en las Propuestas de Prórroga del Convenio, respectivamente, enero de 2001 y mayo de 2002.

15 En la preparación del informe IESA (1996) el autor entrevistó a tres de los cinco magistrados del Consejo. Claramente, tenían ideas distintas acerca de cuáles eran los propósitos de la reforma y de los medios para lograrla.

16 Consejo de la Judicatura. Memoria y Cuenta, 1998, p. 12.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

los vicios fueron transferidos a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Lo característico de esta nueva organización es que hay mayor empleo de personal calificado y un uso mucho más intensivo de la tecnología. El subproyecto puede considerarse un éxito limitado, dado que las decisiones tienden a estar concentradas en Caracas, en la Comisión Judicial del Tribunal Supremo.<sup>17</sup> Persisten también diversas dificultades de organización, de cultura organizacional e ineficiencia (INVERTEC, 2002).

El segundo subproyecto se proponía la modernización administrativa de los tribunales. El producto más importante de este componente fue el *Juris 2000*, un modelo organizacional y un sistema de computación para los tribunales que busca garantizar la transparencia, la accesibilidad y la eficiencia en el manejo de los casos. Se comenzó por ciudades piloto (Barquisimeto y Barcelona) y por la materia penal. El sistema permite la asignación automatizada de los casos a jueces escogidos al azar y automatiza el libro diario, lo que hace menos importante el expediente y permite revisar el avance de los casos desde un terminal de computadora. Evita también que se introduzcan documentos predatados y otros fraudes. Los tribunales modernizados muestran una diferencia importante: se ha reducido substancialmente el personal administrativo y se ha aumentado el número de jueces y alguaciles. La congestión judicial prácticamente ha desaparecido y la duración de los juicios se ha reducido a un tercio. El trabajo de los abogados se ha hecho más cómodo y eficiente. Las personas del público realizan ágilmente sus gestiones en los tribunales.

No se ha publicado una evaluación de la experiencia, pero los datos existentes sugieren un éxito considerable. La percepción de éxito llevó a replicar el *Juris 2000* en otras ciudades. Por esta vía, la duración de los juicios se redujo en Barquisimeto, Mérida, Barinas, San Felipe, Acarigua y Ciudad Bolívar, mientras que

---

17 Se trata de una comisión de seis magistrados designados por el pleno del Tribunal, que actúa como superior jerárquico inmediato de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Esta comisión es el verdadero sustituto del Consejo de la Judicatura y ha reproducido muchos de sus vicios. La autonomía de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura es muy limitada (International Bar Association, 2003).

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

en Barcelona y Trujillo la reducción ha sido menor.<sup>18</sup> Las diferencias locales en la aplicación del mismo modelo organizacional y la tecnología tampoco han sido evaluadas. El cambio puede ser apreciado por el visitante ocasional que compare las oficinas de los tribunales con las que existían diez años atrás. Las viejas oficinas con equipamientos arcaicos han sido substituidas por oficinas modernas, con computadoras, servidores, impresoras, fotocopiadoras y muebles nuevos.<sup>19</sup>

Otro subproyecto atendió la formación o capacitación de jueces y personal judicial. Un estudio sobre las necesidades de capacitación, realizado en 1996, encontró que los jueces generalmente tenían interés en capacitarse y un número apreciable hacía sacrificios importantes para seguir cursos en las universidades, a pesar de que no recibían apoyo institucional alguno. Estos mismos jueces tenían una impresión negativa del curso básico ofrecido por la Escuela de la Judicatura (IESA, 1996). El dinero del proyecto permitió organizar un buen número de seminarios y cursos pero no resolvió los problemas fundamentales de formación de personal. La Escuela de la Judicatura obtuvo mejores locales y una biblioteca razonablemente buena, pero no ha encontrado su lugar dentro del sistema judicial. Su utilidad parece estar en la organización de cursos sobre distintas materias jurídicas, pero esto no es nada distinto a lo que ya hacen las facultades de derecho.

Finalmente, un cuarto subproyecto atendió a la rehabilitación, construcción y adecuación de sedes judiciales. Hace diez años, casi todas las edificaciones judiciales correspondían a viviendas y edificaciones concebidas para otros usos, con una mínima adaptación para las necesidades de funcionamiento de los tribunales. La mayor parte de los locales eran alquilados, lo que excluía que pudieran hacerse inversiones importantes para mejorarlos. Generalmente ofrecían incomodida-

---

18 Hemos revisado documentos internos de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. Aquí tomamos algunos ejemplos: los juicios de cobros de bolívares en juzgados ordinarios de municipio pasaron de 407 días de duración en promedio a 191; en primera instancia de 744 a 104. En Barquisimeto se pasó de 343 días a 142 en juzgados ordinarios de municipio, mientras que en primera instancia, se pasó de 790 a 160 días.

19 En 2002 había 6.957 computadoras personales y 52 servidores en el sistema judicial (Información de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura).

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

des diversas a funcionarios y usuarios de los servicios.<sup>20</sup> La sede de los tribunales civiles de Caracas era el ejemplo más notorio: un edificio de gran altura, inapropiado para el uso que se le dio. La enorme movilización de personas generadas por los tribunales hacía que se formaran inmensas colas frente a los ascensores. Era tal la situación que muchos abogados o personas del público optaban por subir 10 o 20 pisos por las escaleras. La situación generó recurrentes protestas de los abogados. En los diez años del proyecto se construyeron y acondicionaron las sedes de un número alto de tribunales, y se las adecuó para los nuevos procedimientos y para el uso intensivo de tecnología.<sup>21</sup>

El convenio con el Banco Mundial para la modernización de la Corte Suprema de Justicia (4270-VE) es generalmente considerado como un enorme éxito.<sup>22</sup> No hay duda de que la gestión judicial ha mejorado radicalmente. La imagen de la anterior Corte Suprema de Justicia, que arrastraba una carga creciente de casos y decidía casos envejecidos en sus archivos, quedó completamente atrás. El nuevo Tribunal Supremo cuenta con un sistema moderno de gestión de casos que ha acelerado los trámites y ha permitido un enorme aumento de productividad. Es cierto que los magistrados han hecho un esfuerzo personal encomiable para reducir el retraso y que hubo una transformación constitucional que aumentó el número de salas y magistrados, pero conviene destacar que las transformaciones habían sido cuidadosamente planeadas antes del cambio constitucional. La diferencia mayor probablemente resulte del uso intensivo de la tecnología y el uso eficiente de sistemas de organización del flujo de casos y del personal de apoyo de las salas. De la misma manera, ha sido notable la implantación de los sistemas novedosos de publicación de sentencias. En el pasado, se publicaban en obras impresas. Las publicaciones se mantenían retrasadas y la consulta de los pesados

20 Información de J. Negrete, jefe del equipo de la Universidad Simón Bolívar, que evaluó las sedes judiciales, reportada por Pérez Perdomo (1995: 12).

21 Conforme a la información de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la superficie de las sedes propias del Poder Judicial pasaron de 146.000 m<sup>2</sup> en 1993 a 444.828 m<sup>2</sup> en 2003.

22 Estas afirmaciones se encuentran en el Implementation Completion Report del 28-06-02. El público tiene igualmente la percepción de un funcionamiento más eficiente, ordenado y abierto del Tribunal. Lamentablemente no conoce estudios de opinión realizados después de concluido el convenio con el Banco Mundial.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

libros de sentencias era incómoda y compleja. La tecnología ha permitido que las decisiones se pongan en Internet prácticamente en el mismo momento en que los magistrados las suscriben. La página *web* del Tribunal Supremo de Justicia informa también continuamente sobre el estado de los casos en cada sala y el calendario de las audiencias en los juicios.<sup>23</sup>

Sin embargo, debe notarse que la transformación pretendía también dotar al Tribunal Supremo de la capacidad de analizar y definir las políticas judiciales. En esa materia no se hizo progreso alguno. El Tribunal carece del aparato técnico necesario que le permita usar adecuadamente los recursos de investigación social del derecho, existentes en el país, y canalizar los estudios hacia los aspectos que puedan ser útiles para el análisis de las alternativas que tiene en las decisiones de política judicial que está obligado a tomar. De hecho, la mayor parte de las decisiones son tomadas en un vacío de datos y de estudios previos.

La mirada retrospectiva a lo realizado en los últimos diez años en el área judicial impresiona por el cambio normativo muy substancial, por las inversiones importantes que se ha hecho, por los cambios tecnológicos y por el incremento del número de jueces y de personal calificado. La pregunta correspondiente es si esos cambios han hecho a la administración de justicia más independiente, más eficiente, más honesta y más accesible a la población. En definitiva, si han permitido que se haya convertido en un elemento para acercarnos al modelo del estado de derecho. Son preguntas que abordaremos inmediatamente, en la sección conclusiva.

### 3. EL ELUSIVO ESTADO DE DERECHO Y DE JUSTICIA

El estado de derecho es un modelo normativo. Tal vez no haya un Estado que respete rigurosamente todas las normas legales y en el cual los derechos ciudadanos sean también escrupulosamente respetados. Pero también es cierto que hay

---

23 También tienen páginas *web*, con información sobre decisiones y marcha de los juicios, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Corte Marcial. Los estados de Miranda, Vargas, Nueva Esparta, Falcón, Amazonas y Apure tienen información judicial en la *web*.

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Estados más cercanos al modelo que otros y que un Estado determinado puede acercarse o alejarse del modelo en el tiempo. En Venezuela, la propia Constitución define a la República como un "estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político" (art. 2). En consecuencia, nada más legítimo que tratar de evaluar el funcionamiento institucional usando el modelo del estado de derecho.

El texto constitucional usa la expresión "estado de derecho y de justicia" y, en el preámbulo, las expresiones de "imperio de la ley" y "estado de justicia". La referencia a la justicia puede ser entendida en el contexto de la Constitución como una justicia material o aseguramiento del "derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna" (Preámbulo).

Por ello conviene preguntarse en qué medida las reformas constitucionales y legales, y las acciones que conciernen al sistema judicial, han contribuido a acercar el Estado venezolano al modelo asumido. Tres dimensiones son especialmente importantes: la eficiencia, el acceso y la independencia. Una justicia lenta y costosa, que excluya a una parte importante de la población o que carezca de independencia del poder político no cumpliría el cometido de proteger los derechos de los ciudadanos y asegurar que el poder político cumple con los límites y propósitos que le imponen la constitución y el sistema jurídico.

### 3.1. ¿Es la justicia más eficiente?

362

Uno de los aspectos de la eficiencia que ha preocupado más a los responsables del sistema judicial en Venezuela ha sido el tema de la duración de los juicios. La expresión de que la justicia demorada no es justicia es una frase muy repetida por esos dirigentes. La reforma de los procedimientos y la enorme inversión en tecnología tenía y tiene como propósito hacer a la justicia más eficiente. Sin em-

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

bargo, la medición de lo logrado no es fácil. No se midió la duración de los procesos antes de hacer la inversión y, luego, una vez que la inversión fue hecha, que sería la manera adecuada de evaluar el resultado de los proyectos y reformas. La única medición que se ha iniciado es la de duración de los procesos en aquellos tribunales donde se implantó el sistema *Juris 2000*. Como se ha indicado, son estudios que muestran una menor duración en estos tribunales, comparados con otros tribunales donde no se ha implantado.<sup>24</sup> Se ha realizado también encuestas con usuarios de los tribunales en los cuales éstos señalan que están satisfechos con la rapidez de los trámites.<sup>25</sup>

Una medida distinta de eficiencia es el análisis de costo por caso tramitado. Esto supone que se conozca la cantidad de dinero invertido y se divida entre el número de casos resueltos. Las mediciones deberían ser lo suficientemente finas como para distinguir inversiones y resultados por ramas de la justicia. En Venezuela, aun las mediciones gruesas no parecen ser posibles. El manejo presupuestario del país se ha hecho tan arbitrario que los propios funcionarios no tienen una idea precisa de los montos que manejan. Que el presupuesto del Poder Judicial sea aprobado en la Asamblea Nacional no significa nada, pues luego la Tesorería Nacional va otorgando los recursos con entera discrecionalidad. Es posible que se entregue recursos que correspondan a un año anterior o que haya recursos que no se entreguen en absoluto.<sup>26</sup> Sin embargo, se puede afirmar que ha habido un cierto esfuerzo para otorgar mayores recursos a la justicia. En el periodo 1998-2002 se aprecia un incremento significativo hasta 2001, con una caída en 2002. No obstante, el presupuesto del Poder Judicial en 2002 representó 2% del presupuesto nacional de gastos, mientras que representaba en promedio 0.5% entre 1971 y 1993.<sup>27</sup>

24 Conversación con María A. Vásquez sobre proyecto de investigación en curso en la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

25 Las encuestas han sido realizadas por la propia Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

26 Entrevistas con funcionarios del Poder Judicial.

27 Para el presupuesto 1998-2002, fuente: Oficina de Planificación de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura; para las cifras 1971-1993, Pérez Perdomo (1995:12).

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

El segundo término que requiere analizar el costo por caso tramitado y resuelto, es la cifra de esos casos. Las estadísticas judiciales lamentablemente no usan esas categorías sino las de "asuntos ingresados" y "asuntos resueltos", que no corresponden a casos.<sup>28</sup> La impresión general, obtenida de entrevistas a jueces, abogados y fiscales, es que los cambios se han concentrado en la justicia penal. El Ministerio Público está actuando como el canal de control del flujo de casos penales: las denuncias se hacen ante éste y, después de una tramitación, el fiscal correspondiente decide si lleva o no el caso ante los tribunales. Una vez que se presenta, la tramitación parece haberse acelerado significativamente. La dificultad parece estar en el número gigantesco de casos represados en el Ministerio Público. Si esta apreciación general es correcta, el aumento substancial de recursos para los tribunales penales no ha tenido el efecto de producir la tramitación de un número mayor de casos. El efecto de la reforma penal, combinado con la mayor inversión en los tribunales penales, puede haber sido un incremento descomunal del costo por caso efectivamente resuelto. Lamentablemente, los datos existentes no permiten comprobar la hipótesis.

La Constitución también declaró la justicia gratuita para los usuarios, lo cual en términos económicos implica que es pagada con los ingresos generales del Estado. Como no se ha hecho un estudio de los casos que se tramitan ante los tribunales y de los resultados usuales de éstos, ni de los costos reales por tipo de caso, no sabemos quiénes se han beneficiado con las inversiones en reforma judicial. Puede sospecharse que no son los pobres, pero esto se analizará inmediatamente bajo el rubro de acceso a la justicia.

---

28 La crítica de las categorías que usan las estadísticas judiciales en Venezuela puede verse en Pérez Perdomo(1995). La de "asuntos" en vez de "casos" es especialmente engañosa. Cualquier comunicación a un tribunal, como el aviso de la policía de que ha detenido a una persona solicitada por el tribunal, es un "asunto ingresado", el auto ordenando la detención en una determinada prisión, es un "asunto resuelto". En la justicia penal, el número de asuntos ingresados y resueltos es así gigantesco y el número de resueltos ha superado sistemáticamente el de ingresados, con lo cual la apariencia era de una extrema eficiencia. La realidad era bien distinta y Pérez Perdomo (1995) intentó otras mediciones. Los últimos datos publicados por el Tribunal Supremo no cambian esas categorías.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

En resumen, la renuencia a evaluaciones cuidadosas de parte de los organismos a cargo de hacer las inversiones y del Banco Mundial, no permite determinar si las reformas legislativas y las importantes inversiones que se han hecho han logrado el propósito de una justicia más eficiente. Hay motivos para pensar que puede haberse acelerado la tramitación de casos que ingresan al sistema en algunas jurisdicciones pero, al mismo tiempo, incrementado substancialmente los costos por caso. Es probable que muchas personas sigan sin acceso a la justicia. En definitiva, no sabemos cuáles son los logros efectivos ni a quiénes benefician las reformas emprendidas.

### 3.2. Acceso a la justicia

El análisis de este tema tiene la facilidad de estudios realizados antes de la reforma judicial (Pérez Perdomo, 1987) y estudios posteriores (Roche *et al.*, 2002). Aunque los dos estudios no son equivalentes, sí permiten una comparación.

Un obstáculo persistente es la opinión que sobre la justicia y los jueces tienen los venezolanos, especialmente aquéllos de bajos recursos (Roche *et al.*, 2002:155-264; Roche & Richter, 2003). La mayor parte de la población no percibe a los tribunales como instituciones donde pueden ir a reclamar sus derechos. Temen, además, que una cohorte de abogados y funcionarios estén coaligados para explotarlos y no para resolver sus problemas. La justicia es formalmente gratuita, pero los servicios de asistencia jurídica no son buenos.<sup>29</sup> Hay un costo en abogados y, probablemente, en pagos informales a los empleados de tribunales. El estudio de Roche *et al.* (2002) encuentra que los usuarios de bajos recursos, en casos de familia, niños y laborales, se sienten mejor tratados y obtienen resultados similares, con menor costo, cuando reclaman sus derechos ante organismos administrativos, donde los conflictos se resuelven por mediación.

El sistema penal sigue siendo el contacto más traumático que tienen los pobres con el sistema de justicia. Hasta 1998 se estimaba que una parte importante del

---

29 La excepción puede hallarse en el área de familia (Roche *et al.*, 2002).

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

problema era un sistema que resultaba arcano para los enjuiciados, que se veían atrapados en una maquinaria cuyo funcionamiento no comprendían. Por su parte, los defensores de personas de bajos ingresos, y especialmente los defensores públicos, tenían muy pocos incentivos para desempeñar bien su tarea (Pérez Perdomo, 1987). El cambio de modelo de justicia penal, producto de la adopción del Código Orgánico Procesal Penal, tiene la potencialidad de que el proceso sea mejor comprendido y, en todo caso, la defensa tiene un papel más relevante en el proceso. El estudio más reciente sobre la defensa pública (Roche & Richter, 2003) muestra defensores públicos conscientes de su nuevo papel y satisfechos con la reforma del procedimiento penal, pero en los casos examinados la defensa fue muy poco activa y en todos el juicio concluyó en condena. En casos con defensa privada, los procesados parecen haber recibido mejores servicios. El nuevo estudio no entrevistó procesados penales para conocer la percepción de éstos sobre sus defensores y el proceso.

El acceso a la justicia encuentra el serio obstáculo de la formalidad. El hecho de que los jueces deban atender a las reglas de derecho requiere de parte de la población un nivel cultural compatible con la lectura y comprensión de esas reglas, y da una ventaja a quien tenga representación o asistencia de abogados. Esta dificultad cultural, y probablemente el mayor costo de la justicia formal, hace que una parte importante de la población recurra a organismos administrativos e inclusive a alcaldías y jefaturas civiles, que no son formalmente competentes para manejar asuntos jurídicos (Pérez Perdomo, 1987).

La justicia de paz abrió una vía adicional y se cifraron muchas esperanzas en que efectivamente sería un camino expedito y sencillo de acceso a la justicia. El financiamiento y la organización de los tribunales de paz quedó en manos de los municipios (alcaldías). Por la expectativa que generó, hubo un organismo encargado de preparar un modelo de ordenanza que, además, hizo *lobby* para que se aprobara en los distintos municipios. Se preparó también una literatura sencilla para ser usada como manual de procedimiento y se hizo talleres de sensibilización y otras actividades.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

---

La novedad de la justicia de paz hizo que se generaran estudios antes de su implantación (Capriles, coord., 1994) y que se diseñara un sistema de monitoreo y evaluación (Roche, coord., 1998). En 1998, se había aprobado la ordenanza en 14 municipios y se había electo 121 jueces de paz en 9 municipios. El total de municipios en el país es de 330 y el número de jueces de paz a ser electos es de varios millares. Es decir, fue un comienzo modesto. Un nuevo estudio (Ponce Silén, coord, 2002) totalizó 201 jueces de paz electos desde 1995 hasta 2001, en 14 estados de Venezuela. De ellos, sólo 45 estaban ejerciendo en el momento del estudio. 67% de los jueces de paz sigue ejerciendo sus funciones desde su vivienda. Los casos que conocen son en un 40% conflictos entre vecinos, 29% conflictos familiares –entre los cuales casi la mitad son casos de violencia doméstica–, y el resto son problemas de conducta, de consumo y venta ilegal de alcohol y de drogas, entre otros. En resumen, la justicia de paz tiene una existencia relativamente marginal y las expectativas, de que podría ser una gran puerta de acceso a una justicia expedita y barata para la mayoría de los venezolanos, están lejos de ser cumplidas.

### 3.3. La cuestión de la independencia

El Poder Judicial venezolano ha alcanzado una considerable independencia organizacional y financiera (Louza, 2002), pero es dudoso que esto tenga una real significación para la independencia judicial entendida como la posibilidad de cada juez de decidir sin estar sometido a presiones políticas o económicas.

Las mediciones directas de independencia de los jueces no son sencillas. En Venezuela se pone el acento en la manera como se designan y en la fortaleza de la carrera, como indicadores indirectos de independencia. El supuesto es que carecen de independencia los jueces designados por su vinculación personal o política con quienes los designan ("designaciones a dedo"), o que sólo pueden permanecer o ascender en sus cargos en virtud de sus relaciones personales. Por ello se estableció en la Ley de Carrera Judicial (1980) el concurso público de oposición como el mecanismo de ingreso, y estabilidad en los cargos y ascensos conforme a criterios de evaluación preestablecidos. En 1999 estas reglas fundamentales

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

adquirieron rango constitucional. En 2000, como ya se indicó, los concursos de oposición fueron rigurosamente regulados. La Constitución estableció también exigentes requisitos para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo, tanto en la calidad de los juristas a ser electos como en el procedimiento de selección.<sup>30</sup>

En 1997, antes del comienzo del proceso de reforma judicial, menos de la mitad de los jueces eran "titulares", es decir, tenían una designación que garantizara la estabilidad de los cargos. Algo más de la mitad eran "interinos" o "provisorios".<sup>31</sup> El estudio del IESA (1996:49) mostró que el cargo de juez, tanto de titulares como interinos, era bastante estable. En el momento del estudio, los jueces superiores habían permanecido 21.6 años como jueces; los de primera instancia, 16.4 y los jueces que hoy llamaríamos de municipio, 13.6.

---

30 La Constitución requiere (art. 263), aparte de los requisitos de nacionalidad y honorabilidad, "ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título de postgrado en materia jurídica" Agrega otros requisitos, separados por la conjunción "o": profesor universitario de derecho por quince años con rango de titular, o juez superior con carrera judicial de quince años. Ha habido discusión acerca de si los magistrados designados cumplen con esos requisitos. El punto es saber si estos segundos requisitos substituyen sólo los 15 años de ejercicio de la abogacía o también el requisito del postgrado. Las líneas generales del procedimiento de selección están en el art. 264. Se requiere que un comité de preselección oiga a la comunidad y, hecha la selección, presente los candidatos ante el Poder Ciudadano que hará una nueva selección y los presenta a la Asamblea Nacional. En noviembre de 2000, la Asamblea Nacional expidió una ley especial que evitó que funcionaran los mecanismos constitucionales. La Defensora del Pueblo solicitó un amparo contra la ley por violación de la constitución y el Tribunal Supremo decidió que, por tratarse de ratificar a magistrados previamente designados provisoriamente, no se requería el cumplimiento de los requisitos constitucionales (Véase International Bar Association, 2003: 20).

31 Corte Suprema de Justicia. Informe 1998, p. 40. La mayor parte de los titulares habían ingresado antes de 1980 y su titularidad fue reconocida por el Consejo de la Judicatura cuando se regularon los concursos de oposición en virtud de la Ley de Carrera Judicial. La manera usual era la designación primero como conjuce, luego el llamado a suplir la ausencia del juez y, por circunstancias más o menos accidentales, la persona se quedaba como juez. Muy pocos fueron designados por concurso de oposición (IESA, 1996:50). La Corte Suprema de Justicia ofrece datos aparentemente contrarios, pues 20% de los jueces que respondieron su cuestionario indicaron que habían ingresado "por concurso". Pero nótese que la pregunta distinguía entre "postulación" y "concurso", por lo cual la mayor parte de quienes respondieron probablemente se refirieron a "concursos de credenciales", una forma de designar jueces interinos. *Ibid.*, p. 52.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

---

Como ya hemos visto, el periodo de la Comisión de Emergencia Judicial fue difícil para los jueces. La destitución de un buen número de ellos, más la jubilación o la renuncia de otros, permitió una casi total renovación del cuerpo de jueces. Para reemplazar a quienes salieron del sistema y proveer los nuevos cargos se convocó concursos de oposición, destinados a proveer 486 plazas. 3180 abogados se inscribieron para participar en los concursos y 270 los aprobaron. En la actualidad, 213 jueces son titulares por concurso, 71 son titulares por ser tales bajo el régimen anterior y 1228 son provisorios. Esto equivale a que 81.2% de los jueces son provisorios. Debe señalarse que tanto los jueces titulares como los provisorios sólo pueden ser destituidos si incurren en determinadas faltas y siguiendo un procedimiento, pero un juez provisorio está sujeto a la obligación de presentarse a concurso de oposición si su cargo es ofrecido a concurso. Su estabilidad es objetivamente precaria.

Si analizamos las cifras, es apreciable que menos de un tercio de los cargos de juez (486 plazas) han salido a concurso; en otras palabras, no ha habido la intención de nombrar a todos los jueces por concurso. Adicionalmente, se ha presentado la dificultad de la formación deficiente de un número alto de concursantes. Sólo 56% de los cargos sometidos a concurso han podido ser provistos. Como se ha escogido a profesores reconocidos para ser miembros de los jurados de concurso, hay una garantía de que los ganadores de los concursos conocen el derecho y no son escogidos por sus conexiones personales. El problema no es la falta de abogados con excelentes calificaciones, pues el país tiene nueve universidades que ofrecen cursos de postgrado en derecho y hay varios millares de abogados con nivel de postgrado. Más bien es la mala formación promedio de los abogados y el hecho de que la judicatura no atrae a los más calificados, salvo honrosas excepciones.

La prensa diaria y los medios han prestado gran atención a amenazas y agresiones a magistrados, jueces, fiscales y abogados. El mismo Presidente de la República ha indicado varias veces cómo el Tribunal Supremo debe decidir determinados casos y ha amenazado a los magistrados si no deciden como deben hacerlo, según su criterio. Entre los casos más sonados estuvo el enjuiciamiento de los

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

militares que depusieron brevemente al Presidente el 11 de abril de 2002. La Constitución de 1999 establece el antejuicio de mérito para el enjuiciamiento de militares con rango de general. El Fiscal General acusó a varios generales y almirantes por rebelión militar. El debate dentro del Tribunal mostró que los magistrados estaban divididos. El Presidente, en una alocución televisiva dijo que tenían que ser enjuiciados y condenados porque era obvio que habían intentado un golpe de estado y lo habían detenido a él personalmente. Amenazó a los magistrados con la ira del pueblo si decidían de otra manera. La decisión de los magistrados se produjo mientras bandas violentas intentaban entrar al Tribunal Supremo. El 14 de agosto de 2002, el Tribunal Supremo, en un voto dividido, no autorizó el enjuiciamiento porque no había "alzamiento en armas" como lo requiere la legislación.<sup>32</sup> En los días subsiguientes hubo disparos contra la sede del Tribunal Supremo. La Asamblea revisó las credenciales del magistrado Arriechi, ponente en el caso, y procedió a anular su designación por considerar que no cumplía con los requisitos para ser magistrado. El Tribunal Supremo le dio un amparo al magistrado, pero no ha decidido el fondo del asunto. Hubo otros actos de hostigamiento contra los magistrados. También la oposición presiona a los magistrados, "caceroleando" a quienes aparecen afectos al gobierno. El Presidente del Tribunal fue agredido al coincidir en una funeraria con quienes velaban el cadáver de un joven dirigente de la oposición asesinado por sicarios.

En septiembre de 2003, cuando se redacta este artículo, la Asamblea Nacional considera la Ley del Tribunal Supremo en segunda discusión. El proyecto aprobado en la primera discusión aumenta a 30 el número de magistrados, cuando hay 20 en la actualidad y la cifra está establecida en la Constitución. Establece la elección por mayoría simple, cuando la Constitución requiere mayoría calificada para todos los cargos equivalentes en el sistema de justicia y existen las mismas razones para que los magistrados sean electos con mayoría calificada. Por otra parte, la Asam-

---

32 Efectivamente, los generales no se alzaron sino que se negaron a sacar el ejército a la calle para detener una enorme manifestación pacífica que pedía la renuncia del Presidente. Es comprensible que el Fiscal General optara por acusarlos de rebelión en vez de desobediencia, pues esta acusación hubiera centrado la discusión sobre la legitimidad de la orden.

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

blea Nacional se arroga la facultad de declarar nula la designación de un magistrado cuando se demuestre que no tenía los requisitos constitucionales para desempeñar la magistratura. En términos prácticos, la Asamblea tendría la posibilidad de destituir los magistrados por mayoría simple. La discusión es muy violenta; en ella, un diputado de la oposición fue herido por una diputada del gobierno.

En otros acontecimientos de septiembre 2003, un fiscal del Ministerio Público ha allanado la sede de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, aparentemente en un esfuerzo de imputarle algún delito a los jueces de ese tribunal. Debe tenerse presente que la Corte en lo Contencioso Administrativo ha tomado varias decisiones que desfavorecen al gobierno en algunos casos. Cuando este artículo se escribe los acontecimientos están en curso y no se conoce el resultado.

La falta de independencia del sistema de justicia puede verse aún más claramente en sus omisiones. Hay varias denuncias graves por malversación de fondos que involucrarían al Presidente y a ministros (caso del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica), de manejo de la deuda pública y del llamado Plan Bolívar 2000, que han sido grandes escándalos en los medios de comunicación. Sin embargo, el Fiscal General y el Contralor General no han tomado ninguna acción y no es previsible que la tomen, dada su vinculación con el gobierno. El Defensor del Pueblo es designado en los medios como "Defensor del Puesto", debido a su total falta de ecuanimidad cuando enfrenta una violación de derechos humanos de personas en la oposición.

Los francotiradores que fueron filmados disparando contra la manifestación del 11 de abril de 2002, acción en la que hubo una veintena de muertos y un centenar de heridos (Brewer Carías, 2002), han sido recientemente liberados. En otras manifestaciones también ha habido disparos, muertos y heridos. En algunos estados del país han aparecido escuadrones de la muerte. El sistema judicial no ha tenido la capacidad o la voluntad para enjuiciar y perseguir a los culpables (Interamerican Bar Association, 2003; Amnistía Internacional, 2002). La impunidad es rampante. El número de homicidios de 2002 duplicó el de 1998 (San Juan, 2003). Naturalmente, tanto la violencia como la impunidad tienen múltiples cau-

## EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

sas, pero no hay duda que pueden ser asociadas a políticas de Estado y al fracaso institucional del sistema de justicia.

Hay casos de amenazas y presiones respecto a jueces, fiscales y abogados, documentados por la International Bar Association (2003). Hay jueces que han tomado decisiones contrarias a los intereses del gobierno y el Tribunal Supremo les ha dado inmediatamente unas vacaciones que no habían sido solicitadas. Los medios comentan asiduamente las decisiones tomadas por determinados jueces que son desfavorables a los partidos de oposición y ponen de manifiesto las vinculaciones de esos jueces con los partidos en el poder. No es de extrañar que los estudios de opinión muestren una opinión nada favorable a los jueces y consideren que son sensibles al poder político o al poder del dinero (Roche et al., 2002).

En resumen, tanto la aguda crisis política del país como los cambios substanciales que el sistema judicial ha vivido, no han hecho a los jueces más independientes. Al contrario, se han hecho más visible las presiones políticas a las cuales están sometidos.

### 3.4. ¡Tan lejos y tan cerca...!

Tomamos este título del análisis de López Ayllón y Fix-Fierro (2003) sobre la situación mexicana y los esfuerzos en lograr un estado de derecho. En términos comparativos, México optó por reformas económicas y políticas progresivas que han permitido el paso de un régimen dominado por el Partido Revolucionario Institucional, que era una oligarquía autoritaria, a uno más integrado al sistema mundial y más abierto y pluralista, políticamente. La reforma judicial e institucional ha acompañado ese proceso de cambio. Sin duda, el sistema dista todavía de ser un estado de derecho, pero claramente se ha acercado. No es muy distinta la situación de Brasil que, para tomar las palabras de Junqueira (2003) ha tomado el camino de la justicia total, pero encuentra un camino accidentado. Venezuela, por el contrario, hizo un esfuerzo muy grande de reforma institucional al final de la década de 1990 y, para acelerar el proceso, confió en un líder que prometió refundar la República y nos ha llevado por el camino autoritario y

## REFORMA JUDICIAL, ESTADO DE DERECHO Y REVOLUCIÓN EN VENEZUELA

.....

"revolucionario". Los resultados no pueden ser más magros. No es sólo el crecimiento de la pobreza y la violencia, sino la mayor distancia frente al explícito proyecto de un estado de derecho expresado en la Constitución.<sup>33</sup>

La vía revolucionaria usada ha tratado de mantener la apariencia del estado de derecho. Por ello, para la represión, se usa grupos violentos ajenos al gobierno, pero que no corresponden a ninguna estructura del Estado. Estos grupos –llamados por la oposición "círculos del terror"– atacan manifestantes, periodistas, estaciones de televisión, al Tribunal Supremo de Justicia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado medidas protectoras a personas y organizaciones que han sido atacadas, pero esto no ha cambiado la situación. En algunos casos, la coexistencia de la apariencia de estado de derecho y la acción de grupos violentos ha planteado dificultades al gobierno. Por ejemplo, en octubre de 2002, el gobierno decidió intervenir la Policía Metropolitana. Esta policía depende del Alcalde Mayor, que es una persona de la oposición. La policía trataba de proteger a los manifestantes de los ataques violentos; por ello era importante neutralizarla. El Alcalde Mayor obtuvo un amparo judicial y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decidió, en diciembre de 2002, que el gobierno nacional no podía intervenir en asuntos de competencia municipal. La respuesta del gobierno fue ocupar militarmente los principales locales de la Policía Metropolitana y privarla de equipos y armamentos, con lo cual la principal policía de Caracas perdió su efectividad. El 7 de octubre de 2003, la Sala Constitucional falló de nuevo en el caso, ordenando a las fuerzas militares desocupar los locales y devolver el armamento. Sin embargo, no es seguro que esta nueva decisión vaya a tener más efectividad que la primera.

En resumen, a pesar de las declaraciones constitucionales y las inversiones en el sistema judicial, no hay duda de que Venezuela está más distante del estado de

---

33 La ONG PROVEA publica anualmente el informe sobre el estado de los derechos humanos en Venezuela. Es muy explícito en mostrar la distancia entre las declaraciones constitucionales y las prácticas políticas (ver la información de PROVEA en [www.derechos.org/ve](http://www.derechos.org/ve)). Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnesty International y Human Rights Watch pueden también ser consultados.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

derecho ahora que en 1998. Es a la incompatibilidad entre el proyecto político autoritario (o revolucionario, como prefiere llamarlo el gobierno) y la idea de estado de derecho que se debe esa distancia. No es el sistema judicial como tal el responsable directo de la situación, aunque no cabe duda que algunos jueces y magistrados supremos han hecho posible esa distancia.

Los esfuerzos institucionales, y muy especialmente en el campo de la reforma judicial, no tienen que considerarse perdidos. Un cambio en el régimen político y la recuperación de un proyecto político afín a una democracia moderna, que asuma con seriedad la tarea de comportarse conforme a las reglas preestablecidas y respetar los derechos de todos, nos puede poner en camino del estado de derecho. Tribunales adecuadamente tecnificados y eficientes, y jueces con conciencia de su papel político y social, pueden convertirse en verdaderos garantes de esa vía. Si esto ocurre, como esperamos que ocurra, el desdichado periodo que vivimos podrá ser visto como el momento en que la realización del estado de derecho empezó a hacerse posible.