

# LA INTEGRALIDAD DE LA REFORMA JUDICIAL

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

**Julio César Fernández Toro**

## LA JUSTICIA DEL MERCADO VS. LA DEL HOMBRE

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

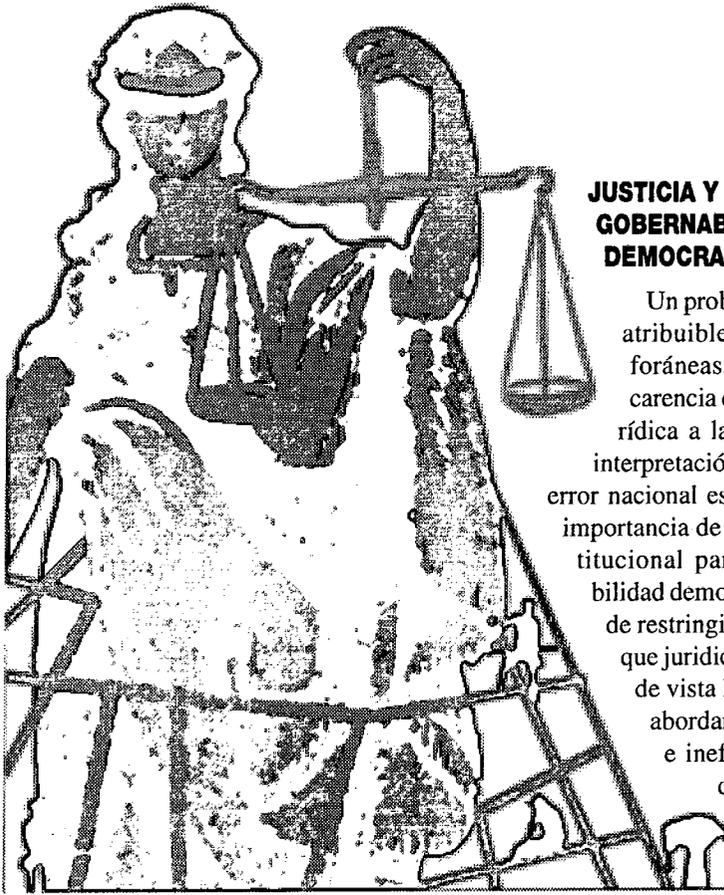
Los centros de influencia internacional, ya sean multilaterales como el BM, FMI y el BID, así como algunos países de peso específico como EE.UU., a través de su Agencia de Información (AID), y Alemania a través de la Fundación GTZ, que ejecuta las ayudas del Ministerio de Cooperación Económica, tienen una creciente oferta de financiamiento y cooperación técnica en el sector justicia que es muy reciente. ¿Que produjo este viraje de la cooperación internacional hacia la reforma judicial como moda? La respuesta es: el mercado internacional globalizado, que requiere de nuevas regulaciones que desplacen las protecciones que disfrutaban las economías nacionales. Ello no significa la necesaria dicotomía entre el hombre y el mercado, como dos polos contrarios y excluyentes; pero, en la práctica, es evidente que el segundo es un acento en el nuevo discurso político. La consecuencia de este aserto es que una inmensidad de recursos para la reforma judicial en todo el mundo se han destinado casi exclusivamente a la moderniza-

ción del área mercantil del Derecho y de sus correspondientes tribunales. Así, la banca multilateral sostiene que el área penal es un asunto "político" en el que no debe intervenir. Veamos de dónde proviene este afán por la reforma judicial comercial sobre otros ámbitos judiciales.

## LA NUEVA ECONOMIA INSTITUCIONAL EN LA REFORMA JUDICIAL

Un nuevo enfoque económico, denominado Nueva Economía Institucional (NEI), a diferencia de la teoría neoclásica, sostiene que las instituciones son factores determinantes para la eficiencia de las economías, ya que reducen los costos de transacción, esto es, disminuyen el costo en información, negociación, contratación y en las garantías para hacer cumplir las condiciones de los intercambios, todo lo cual debe estar regulado formalmente por el Derecho<sup>2</sup>. De manera que esas instituciones deben ser confiables. La confiabilidad viene dada por la existencia de un cumplimiento obligatorio que puede estar garantizado por la existencia de constricciones morales sobre la conducta o por el Estado a través de su Poder Judicial, esto es, por seguridad jurídica. En un país desarrollado, el autocumplimiento se impone como normal frente al excepcional cumplimiento forzoso proveniente de la coerción del Estado. Sin embargo, en nuestros países, la fuerza moral tardará largo tiempo en implantarse y, mientras tanto, se debe fortalecer el papel coercitivo del Estado, haciendo eficiente y eficaz a su SAJ.

El descubrimiento de que en nuestros países la reestructuración económica por sí sola es insuficiente para lograr sus objetivos y que la variable institucional, como la que permite un clima de seguridad jurídica, es indispensable a tales efectos, orientó la nueva tendencia de financiar reformas institucionales en el sector justicia del Estado. Pero el primer gran error en la interpretación de la NEI ha consistido en atribuirle importancia sólo al área mercantil, como si no hubiera relación alguna con los otros ámbitos del sector. Un ejemplo claro lo constituye el



## JUSTICIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Un problema patrio, no atribuible a incidencias foráneas, es achacar la carencia de seguridad jurídica a la elaboración e interpretación normativa. El error nacional es desconocer la importancia de la variable institucional para la gobernabilidad democrática, a la par de restringirnos a un enfoque juricista, perdiendo de vista la necesidad de abordar la ineficiencia e ineficacia del SAJ desde una perspectiva multidisciplinaria que, sin menoscabar

hecho de que muchos de los conflictos comerciales se terminan confrontando en la jurisdicción penal. Es la criminalización de las relaciones económicas. En efecto, nuestro subsistema penal ineficiente, por ser inquisitivo, formalista y escrito, sirve como mecanismo de chantaje en las disputas comerciales, de manera que de nada servirá la modernización de los tribunales civiles y mercantiles si el proceso penal no es confiable y representa un gran riesgo en las disputas entre actores económicos.

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

la importancia del derecho, incorpore la politología y la disciplina administrativa/gerencial como herramientas que nos permitan una mejor comprensión del fenómeno y del diseño de alternativas. El entorno político social y la situación jurídico-institucional condicionan inevita-

---

**El mercado internacional globalizado requiere de nuevas regulaciones que desplacen las protecciones que disfrutaban las economías nacionales. Ello significa en la práctica, que una inmensidad de recursos para la reforma judicial en todo el mundo se han destinado casi exclusivamente a la modernización del área mercantil del Derecho y de sus correspondientes tribunales. Así, la banca multilateral sostiene que el área penal es un asunto "político" en el que no debe intervenir.**

---

blemente el funcionamiento del SAJ, razón que obliga a su atención. La reforma legislativa será inaplicable si no es parte de un proceso de reforma integral que garantice las condiciones institucionales para hacer viable la implantación y permanencia del cambio.

De otra parte, la justicia es un valor societario, de manera que los productos del SAJ, difíciles de medir por intangibles, rebasan las determinaciones del formalismo jurídico y deben ser efectivos en la solución de conflictos. Por ello, la justicia sólo será aceptable socialmente si respeta ciertos parámetros de valoración, ya que, en contrario, será catalogada de injusta. La consecuencia del distanciamiento entre los productos judiciales y las necesidades sociales es la deslegitimación del Estado como una entificación útil de la sociedad. Por ello la ineficacia del Estado en la administración de justicia es cubierta rápidamente por medios de solución de conflictos paralelos o alternos, algunos de ellos tan brutales como el linchamiento. En este sentido, los parámetros de valoración y utilidad sociales deben servir de orientación a la reforma judicial. La sustitución de la cultura del formalismo jurídico por una más representativa del sentir social y que responda eficazmente los requerimientos societarios es, en sí, una reforma judicial de largo aliento, pero que debe ser iniciada inmediatamente.

Justicia y democracia son nociones complementarias que no pueden ser divisibles. Hoy es difícil pensar en la viabilidad de una democracia sin justicia, ni sería posible alcanzar la justicia fuera de la democracia. Por ello el SAJ debe tener como propios los fines de la democracia y, por tanto, debe ser democrático. Ello supone la necesidad del control social sobre la gestión judicial en lo estratégico, táctico y operacional. La reforma judicial debe ser desde su concepción hasta su ejecución transparente y participativa y contar con un liderazgo amplio para el cambio. La modificación de las reglas formales, sean éstas normas o procedimientos, es fácil y rápido de lograr; el asunto es el

cambio cultural del cual depende su permanencia. Una reforma impuesta y con sustancia formalista puede hacer duradero el dicho de "se acata pero no se cumple", que resume el abismo entre las determinaciones del formalismo jurídico y la actuación real de los sujetos.

## LA DISGREGACION INSTITUCIONAL DEL S.A.J. COMO OBSTACULO

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

## PROGRAMA Y CONSENSO PARA UNA REFORMA INTEGRAL DE LA JUSTICIA

Sería inútil proponerse un plan acabado de reformas judiciales que pretenda empezar de cero, porque ya existen esfuerzos de mucha valía. Lo realmente importante en este momento es la coordinación entre las distintas acciones de cambio y su coherencia con los criterios antes expresados de incrementar la calidad de vida de las personas, responder a las nuevas condiciones de una economía

sustentada en la producción y aumentar el nivel de gobernabilidad democrática. En tal sentido, una reforma judicial integral debe acometer la totalidad del SAJ, comprendiendo el fortalecimiento institucional de la diversidad de organismos que lo componen y sus relaciones de coordinación, en el marco de una reconceptualización del mismo. Para ello, es preciso un consenso político, institucional y social que impulse un programa, repetimos, coherente con los fines señalados.

Las bases de un programa de reforma integral de la justicia, se encuentran en las siguientes acciones:

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

para efectuar una total y coherente actualización de la legislación judicial.

3. **El desarrollo de la justicia de paz y de métodos alternativos de solución de conflictos.** Ya contamos con una Ley Orgánica de Justicia de Paz, que encarga su desarrollo a los municipios. Implica la socialización de la justicia, haciendo que el vecino pueda acceder y participar en una justicia que aplica la mediación y el arbitraje para solucionar conflictos que, por su naturaleza o costo, no son resueltos por la justicia formal. Sin embargo, requiere de un apoyo mayor, además de que debe ser complementada con el desarrollo de métodos alternativos de solución de conflictos en los propios tribunales formales y en otros ámbitos de la actividad humana.
4. **El fortalecimiento de las instituciones de instrucción y de ejecución judicial.** La reforma procesal penal obliga la reforma de instituciones como la PTJ y la Fiscalía. En tal sentido, se debe apoyar la intención del Ministerio de Justicia de modernizar y descentralizar el sistema carcelario, así como los registros y notarías.

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

Julio César Fernández Toro es Profesor de Derecho Público de la UCV, ex Secretario Ejecutivo de la COPRE, Consultor en Reforma Judicial y Administrativa.

1. Nos referimos al SAJ como el conjunto de servicios públicos del sector justicia del Estado, que comprende, además del tradicionalmente denominado Poder judicial, al Ministerio Público, y a los organismos de instrucción como el Cuerpo de Policía Técnica Judicial y de ejecución como los servicios carcelarios, ambos ejemplos en manos del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo.
2. North, Douglas: "El Marco Institucional para el Desarrollo Económico. Gran charla magistral". Instituto Apoyo/Banco InterAndino. Lima, Junio de 1995
3. *Ibidem.* Pág. 40