



Revista No. 10, Gobierno Judicial
Diciembre 2005

RELACIÓN ENTRE GOBIERNO JUDICIAL Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. REFLEXIONES A LA LUZ DEL CASO “VENEZUELA”

Laura Louza Scognamiglio

La causa del fracaso de algunos procesos de reforma judicial en América Latina ha sido atribuida, en una importante medida, a la escasa atención que dichos procesos han dirigido a la adecuada organización y buen funcionamiento del gobierno judicial¹. Esto ha permitido a algunos expertos asegurar que la clave del éxito de los programas de reforma de la administración de justicia se encuentra en dar una fundamental importancia al tema del gobierno judicial, haciendo hincapié en la revisión del sistema de gobierno judicial para el éxito de la reforma, y en definitiva, para la consecución de un adecuado sistema de administración de justicia².

Sin embargo, la experiencia venezolana – rica por demás en esta materia – parece poner en jaque, por lo menos en una primera aproximación, la relación entre la reforma del gobierno judicial y la consecuente mejora de la administración de justicia. En efecto, en Venezuela el tema del gobierno judicial ha tenido, a lo largo aproximadamente de los últimos cincuenta (50) años, un carácter importante en la discusión pública, y sobre todo, en las sucesivas reformas del sistema de administración de justicia en el país, sin que por ello ninguno de dichos procesos haya logrado un verdadero cambio – por lo menos desde el punto de vista de la percepción pública – y por el contrario, y a pesar del constante esfuerzo del Estado en cambiar el modelo de gobierno judicial, el sistema judicial venezolano sigue siendo considerado *corrupto, ineficiente, poco confiable clasista, parcializado, remoto y mediatizado por presiones de todo tipo*³.

Efectivamente, en los últimos cincuenta (50) años, Venezuela ha pasado por prácticamente las tres estructuras de gobierno judicial que se pueden identificar como los modelos fundamentales a nivel internacional: aquel en que el gobierno está en manos del Ministro de Justicia (modelo europeo)⁴,

¹ Vargas, Juan Enrique, Gobierno judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas, Materiales de discusión del CEJA. Hammergren, Linn, *Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el gobierno judicial*, Materiales de discusión del CEJA. Binder, Alberto, *Gobierno judicial y democratización de la justicia. Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas*, Materiales de discusión del CEJA.

² Vargas, Juan Enrique, *Gobierno judicial: la organización y el rol de las Cortes Supremas*, Materiales de discusión del CEJA, pp. 1

³ Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma: *Los excluidos de la justicia en Venezuela*, Ediciones del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 209 y ss.

⁴ Debe decirse que, a pesar de que con este modelo se han alcanzado niveles importantes de independencia judicial, la tendencia ha sido la de trasladar parte de las funciones administrativas del Ministerio de Justicia, en lo que se refiere especialmente a la carrera judicial a un órgano, ajeno al Poder Ejecutivo, que se ha llamado Consejo Superior o General de la Magistratura o de la Judicatura. Sin embargo, la experiencia con los Consejos no ha sido positiva. En este sentido, se ha hablado de manera reiterada de *desgobierno de la justicia*, especialmente en España. Alejandro Nieto titula así su obra publicada por la Editorial Trotta, Madrid, 2005 y Santos Pastor hace referencia a ello en su artículo *Eficiencia y*

aquel en que el gobierno está a cargo del propio Poder Judicial (modelo norteamericano⁵) y aquel en que un órgano externo al Poder Judicial, pero también al Poder Ejecutivo, lo detenta, es decir, el Consejo de la Judicatura o de la Magistratura (modelo latinoamericano)⁶. En este sentido, la historia judicial venezolana del último medio siglo se puede dividir en tres periodos fundamentales, según el órgano de gobierno judicial que ha tenido el predominio en cada uno.

Ahora bien, este intento por mejorar el gobierno judicial y la administración de justicia se hizo particularmente evidente, en Venezuela, en la década de los noventa, en que se consideró más que nunca necesario replantear la estructura y organización de la administración y gobierno del Poder Judicial, ya que éste era considerado como incapaz de impartir justicia y altamente orientado por el Ejecutivo o por el poder económico,⁷ y la causa de ello se atribuía principalmente a su órgano de gobierno: el Consejo de la Judicatura.

Esto condujo a que se adoptaran un conjunto de medidas e iniciativas que encontraron su máxima expresión en la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo era transformar al Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución. Como consecuencia de esto, la Asamblea Nacional Constituyente, en pocos meses, elaboró y sometió a consulta popular un nuevo texto constitucional, que fue aprobado a finales de 1999.

La Constitución de 1999 replantea el sistema de administración y gobierno del Poder Judicial, eliminando al Consejo de la Judicatura y otorgando al propio Poder Judicial, y particularmente, a su máxima autoridad, la antigua Corte Suprema de Justicia (ahora, Tribunal Supremo de Justicia), el poder necesario para formular sus políticas, ejecutarlas y administrar su propio presupuesto. Para el ejercicio de tales funciones, la Constitución prevé la creación de un órgano en la propia estructura del Poder Judicial que apoye al máximo tribunal en tales tareas: la Dirección Ejecutiva de la Magistratura⁸.

Como consecuencia de ello, el Tribunal Supremo de Justicia además de las tradicionales funciones jurisdiccionales, ha obtenido- a raíz de las previsiones constitucionales de 1999 - importantes *competencias administrativas*, típicas más bien de un órgano del Poder Ejecutivo, constituyéndose en el órgano *rector y de gobierno del Poder Judicial* (artículo 267 de la Constitución).

De esta forma, en la nueva Constitución, el Poder Judicial, aparece altamente fortalecido, y sobre todo, su representante que es el Tribunal Supremo de Justicia, ahora con atribuciones no sólo jurisdiccionales, sino también de gobierno, dirección, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial. Con estas normas, además, se materializa el propósito del constituyente de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, expresada en la exposición de motivos de la Constitución, en que se señala que “*el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia consagrado por la Constitución,... requiere la existencia de unos órganos... institucionalmente caracterizados por su independencia*”.

Aunque lo anterior demuestra que el propósito del constituyente venezolano de 1999, era el de constituir un estado democrático donde la justicia fuera uno de sus valores fundamentales y hacer del Poder Judicial, un órgano independiente y fuerte, la aspiración constitucional parece no haberse materializado en Venezuela, y algunos sectores de la sociedad venezolana cinco años después de la

Eficacia de la Justicia, publicado en Papeles de Economía Española, N.º 95, 2003. Issn: 0210-9107. Sector Público y Eficiencia, Madrid, pp. 282.

⁵ Ver, Weeler, Russell y Gurarie, Mira, *Independencia del Poder judicial federal de los Estados Unidos*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 150 y ss.

⁶ Pasara, Luis, *Los Consejos en América Latina: una discusión a partir de la experiencia peruana*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.

⁷ Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma, OBCIT, Caracas, 2002, pp. 209 y ss.

⁸ Artículo 267 de la Constitución.

entrada en vigencia de la Constitución, señalan que los mecanismos adoptados para la ejecución de la Constitución, han sido más bien dirigidos a controlar al Poder Judicial o a anularlo y a eliminar su independencia, con el fin de instaurar un estado *autoritario*⁹.

Así, el postulado inicial según el cual la adopción de un adecuado sistema de gobierno judicial puede garantizar una mejora sustancial en el sistema de administración de justicia, puede parecer cuestionado por el caso venezolano en el que se ha hecho, en especial, en la última reforma judicial, un cambio importante del gobierno judicial, sobre todo, en el campo normativo. De este modo es necesario indagar cuál es la verdadera naturaleza de la relación que existe entre un adecuado sistema de gobierno judicial y una buena administración de justicia. Con este propósito, hemos optado por hacer un análisis histórico-institucional, para determinar con exactitud lo que ha ocurrido en Venezuela, y lograr una respuesta a nuestra interrogante primordial que relaciona un buen gobierno judicial con una adecuada administración de justicia. De esta forma, este trabajo se dividirá en tres secciones en que se hará referencia a cada uno de los periodos institucionales en que se puede dividir la historia reciente de los ensayos sobre gobierno judicial en Venezuela, a saber: la justicia del Ministro, la justicia del Consejo de la Judicatura y la justicia del Tribunal Supremo de Justicia.

A lo largo de este análisis, además, se presentarán algunas reflexiones sobre las luces y sombras de la experiencia venezolana, con el propósito de intentar asomar, a modo de conclusiones, una hipótesis sobre la causa del fracaso de cualquier modelo de gobierno judicial si no se dan ciertas condiciones. Se puede adelantar, en este aspecto, que nuestro análisis parece indicar que la clave de cualquier modelo de gobierno judicial requiere para el buen funcionamiento de la administración de justicia tener los mecanismos adecuados para garantizar la independencia de los jueces y el control y evaluación de la gestión judicial. Es decir, debe haber independencia y responsabilidad, independientemente del modelo de gobierno judicial que se adopte. Por ello, sin duda, el tema del gobierno judicial es clave para el éxito de cualquier reforma, pero con los condicionantes a los cuales nos referimos, ya que por muchos cambios que se hagan a nivel de infraestructura, medios materiales y tecnología, si la estructura de gobierno judicial que se adopta no tiene los mecanismos para garantizar la independencia de los jueces y un funcionamiento transparente y eficiente, la administración de justicia no funcionará bien, por lo que la reforma judicial no tendrá sostenibilidad, ni permanencia en el tiempo, y dependerá del liderazgo de la autoridad de gobierno de turno.

En cuanto a las fuentes y metodología, este trabajo retoma datos y análisis de trabajos previos, llevados adelante, primero, como Gerente del Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia, y luego, de la Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial. Se ha buscado apoyo documental adicional y otras fuentes, en particular, informes de organismos internacionales, estudios de ONG's, artículos de prensa, con el fin de presentar la información de manera objetiva a pesar de estar involucrada en el proceso de modernización de la gestión judicial venezolana de manera tan directa. Sin embargo, he tenido dificultad para tener acceso a toda la bibliografía venezolana de los últimos dos años y por ello, me apoyo, aparte de la bibliografía que cito, en los documentos oficiales y en la literatura periodística.

1. La justicia del Ministro (1952-1968)¹⁰

⁹ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 338. Esto se hace evidente sobre todo a partir de finales de 2004 en que se aprueban leyes que limitan de manera importante la libertad ciudadana como la llamada "Ley de Contenidos"; se adoptan medidas administrativas que atentan contra garantías fundamentales del ciudadano, como la expropiación de tierras sin mayor causa ni indemnización, y se suspenden jueces que deciden casos anulando decisiones administrativas del Poder Ejecutivo.

En Venezuela la administración de justicia estuvo en manos del Ministerio de Justicia desde 1952 hasta 1968. El Ministro tenía a su cargo la administración y control de los tribunales y jueces. La designación de los jueces era competencia de la Corte Federal, quien debía seleccionarlos de una terna que le proponía el Ministro. Los jueces eran designados por cinco años, es decir, el periodo de gobierno, salvo en el caso de los jueces instructores que eran de libre nombramiento y remoción del Ministro, mientras que los demás jueces podían ser destituidos sólo por las causales establecidas por la ley y podían continuar en su cargo transcurridos los cinco años, siempre que su conducta fuera intachable y tuvieran un buen rendimiento.

En este aspecto, el Ministerio llevaba un importante control, el sistema era bastante eficiente y se atendía de manera inmediata cualquier retardo; se consideraba que un retraso de más de un año era preocupante. Para llevar adelante este control, se hacía estadística judicial y los resultados se publicaban. Se infiere de los informes anuales del Ministerio que había un número creciente de casos, pero que parecían manejarse con comodidad.

En términos políticos, el Poder Judicial “*era marginal y relativamente cómplice del régimen*”¹¹ que imperaba en aquel momento que era la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez, la cual duró desde 1952 hasta 1958. Tan era así que la caída de la dictadura no condujo a sustituciones masivas de jueces.

A partir de 1958 se estableció un sistema de gobierno democrático. En 1961 se aprobó una nueva Constitución que unió la Corte Federal y la Corte de Casación en un solo tribunal, llamado Corte Suprema de Justicia. A ésta se le atribuyeron competencias en materia de control de constitucionalidad y legalidad del Poder Público (artículos 206 y 215).

Se pretendió fortalecer al Poder Judicial al preverse en la Constitución la creación del Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial, ajeno al Poder Ejecutivo. La creación de este órgano tenía como objetivo aumentar la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, continuó funcionando el Ministerio de Justicia por un tiempo más, aunque ya no ejercía el control riguroso sobre el rendimiento de los tribunales que antes llevaba adelante. En los últimos años de este periodo, el sistema empezó a hacerse ineficiente y como consecuencia de ello, a corromperse.

2. La “justicia” del Consejo de la Judicatura (1969-1998)¹²

¹⁰ Se puede afirmar que la historia judicial venezolana no ha sido objeto de abundante bibliografía, aunque existe documentación oficial detallada que da información sobre lo ocurrido, especialmente en los últimos cincuenta años, que es la que más relevancia tiene a los efectos de entender la situación actual. No obstante, el profesor Rogelio Pérez Perdomo ha organizado esta información y escrito sobre ello en un trabajo no publicado elaborado para el Banco Mundial, titulado: *Historia judicial de Venezuela*, en junio de 2004. Esta parte es prácticamente un resumen de lo escrito por este autor en ese trabajo. También, es una referencia fundamental para esta parte del trabajo, la publicación del mismo autor: *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 335-374.

¹¹ Pérez Perdomo, Rogelio, *Historia judicial de Venezuela*, trabajo no publicado, junio de 2004, pp. 11.

¹² Como ya se indicó antes, la historia judicial venezolana no ha sido objeto de abundante bibliografía, y ha sido el profesor Rogelio Pérez Perdomo quien ha organizado esta información y escrito sobre ello en un trabajo no publicado elaborado para el Banco Mundial, titulado: *Historia judicial de Venezuela*, en junio de 2004. Por ello, esta parte es prácticamente un resumen de lo escrito por este autor en ese trabajo. También, es una referencia fundamental para esta parte del trabajo, la publicación del mismo autor: *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 335-374. Además, se ha consultado: Pérez Perdomo, *Jueces y justicia bajo el Consejo de la Judicatura (Venezuela 1969-1998)*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.

A finales de 1969, se creó por ley el Consejo de la Judicatura. Este órgano asumió las competencias del Ministerio de Justicia, y estaba integrado por nueve miembros, cinco seleccionados por la Corte, dos por el Parlamento y dos por el Presidente de la República. Una de las tareas más importantes del Consejo era la selección y designación de jueces. También se encargaba de la disciplina de los jueces, y por ello, tenía competencia para sancionarlos y destituirlos.

Al comienzo de la década de 1970, el Consejo de la Judicatura organizó concursos de oposición para la designación de jueces. Pero poco tiempo después, el Consejo suspendió los concursos de oposición y se consolidó la práctica de designar jueces suplentes o provisorios, y sólo esporádicamente se realizaron concursos.

El resultado fue que la mayoría de los jueces eran provisorios, lo cual podía facilitar la remoción del cargo, aunque la gravedad de esta situación se mitigó porque se optó por considerar como jueces titulares a aquellos con determinada antigüedad y así, en términos generales, los jueces tuvieron una importante permanencia en su cargo. De esta manera, hubo jueces superiores que permanecieron 21,6 años como jueces, jueces de primera instancia que permanecieron 16,4 años y el equivalente a los actuales jueces que hoy se llaman de municipio, 13,6 años.¹³

En 1980, se publicó la Ley de Carrera Judicial, que previó el ingreso por concurso, pero la tendencia fue a no realizarlos. La ley exigía no sólo la realización de concursos públicos para la selección de los jueces, sino también la evaluación de los jueces sobre la base, por ejemplo, del número de sentencias dictadas con distinción entre interlocutorias y definitivas, el número de sentencias revocadas o casadas, la duración de los casos, el cumplimiento de los plazos, las inhibiciones y recusaciones solicitadas contra un juez.

Como esta ley nunca se aplicó, la situación en 1997 era que sólo el 40 por ciento de los jueces eran titulares, fundamentalmente por causa de su antigüedad y no por concurso; y el 55 por ciento, eran interinos. Se ignora la situación del 5 por ciento restantes¹⁴.

Desde el punto de vista administrativo, la regla general era que cada tribunal estaba a cargo de un juez, quien, además de su papel jurisdiccional, tenía un papel administrativo como jefe del tribunal. En virtud de su papel administrativo, debía administrar dinero, ocuparse del personal, vigilar que el tribunal estuviera en condiciones físicas adecuadas 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.

Los procedimientos eran escritos y administrativamente todos los controles se llevaban manualmente. Los principales instrumentos de control eran el “*libro diario*”, un cuaderno sellado y firmado donde se anotaban a mano cada día las actuaciones del tribunal, y el “*expediente*”, era un conjunto de documentos escritos que concernían un caso y se guardaban en el archivo¹⁵.

Le correspondía al Consejo de la Judicatura el control o vigilancia de lo que ocurría en los tribunales. Esto lo hacía fundamentalmente a través de los “*inspectores de tribunales*”. La tarea de estos inspectores era visitar los tribunales, revisar el libro de actas y el archivo, o investigar denuncias específicas. Los tribunales tenían la obligación de levantar mensualmente la estadística de lo actuado. Esta tarea era igualmente manual y adicional al trabajo habitual, con lo cual usualmente se retrasaba. La estadística era muy poco usada para la evaluación de la marcha de los tribunales. Esto hacía que la evaluación de los tribunales y jueces era prácticamente inexistente. Las

¹³ IESA: *Estudio diagnóstico de necesidades educativas del Poder Judicial y proyecto académico para la Escuela de la Judicatura*. Presentado al Consejo de la Judicatura en julio de 1996, pp. 49.

¹⁴ Corte Suprema de Justicia, *Informe anual de 1998*, Caracas, 1999, pp. 41.

¹⁵ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 342.

visitas de los inspectores eran esporádicas y con frecuencia se asociaba a investigaciones disciplinarias generadas por denuncias de los abogados.

En la práctica, un juez podía tener en su tribunal un número elevado de expedientes, pero le era difícil determinar cuáles eran los casos activos en esa enorme masa de documentos y llevar un buen control para evitar que algunos casos se retrasaran. Por supuesto, la acción de los abogados determinaba cuáles casos recibían prioridad.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura no rendía cuentas de su gestión, ni informaba al público lo que ocurría en los tribunales, como en cambio hacía antes el Ministerio de Justicia. Adicionalmente, el sistema judicial recibía una pequeña porción del presupuesto nacional, que varió entre el 0.5 y el 1.0 por ciento de éste.¹⁶ El escaso presupuesto reflejaba la falta de importancia del sistema, y se manifestaba en el mal funcionamiento de los tribunales. Lo anterior demuestra que en términos generales, el Consejo de la Judicatura no mostraba ninguna capacidad para gestionar y dirigir el Poder Judicial.

El Consejo además era un instrumento político. Ya en los años ochenta era pública la repartición de los puestos entre los partidos políticos en el Consejo. Para ser designado, sobrevivir como juez o ascender lo más importante era tener relaciones en el Consejo¹⁷. La dotación del tribunal también dependía de ello.

Como consecuencia de lo anterior se percibía al Poder Judicial como un ente plagado de corrupción, con jueces incompetentes, muy poco eficiente e inaccesible para la mayoría de la población. Se consideraba igualmente que el sistema judicial no garantizaba los derechos humanos de los ciudadanos, que los tribunales eran un foco de corrupción y el Consejo de la Judicatura un *elefante blanco*, es decir, un órgano altamente burocratizado y poco funcional, donde lo que predominaba era el clientelismo y el amiguismo como criterios de asignación de recursos a los jueces, así como de nombramiento y ascenso.

Esta situación no tuvo tanto impacto en la sociedad venezolana en la década de los setenta porque el nivel de conflicto social era relativamente bajo. Sin embargo, a partir de los ochenta, y especialmente en la década de los noventa, la sociedad venezolana entró en una profunda crisis que se debió principalmente a la generalizada percepción de corrupción y derroche que los venezolanos tenían de sus gobernantes. En especial, el Poder Judicial era considerado altamente corrupto e incapaz. Existía una literatura que describía las redes clientelares dentro del sistema (“tribus” y “clanes”) y como procedían los pagos. Las fuentes de esta información eran los escándalos en los medios o las historias publicadas por los periodistas que no alcanzaban a configurar escándalos, pero que, en definitiva, produjeron la imagen de un Poder Judicial muy corrompido.¹⁸

Esta importante crisis dio lugar a un gran movimiento de cambio en la década de los noventa, en virtud del cual se adoptaron relevantes medidas de orden normativo¹⁹ e institucional. En este

¹⁶ Pérez Perdomo, Rogelio, *Políticas judiciales en Venezuela*. Estudio IESA, Caracas, 1995, pp. 12.

¹⁷ Pérez Perdomo, *Jueces y justicia bajo el Consejo de la Judicatura (Venezuela 1969-1998)*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.

¹⁸ Dos obras periodísticas son: J.V.Rangel: *El poder de juzgar en Venezuela. Jueces, moral y democracia*. Caracas, 1985. W. Ojeda: *Cuánto vale un juez?* Valencia, 1995. Badell Hermanos Editores. Pueden verse análisis universitarios sobre la corrupción judicial en Venezuela en M. Quintero: *Justicia y realidad*. Caracas, 1988, Universidad Central de Venezuela. De la misma autora: *La independencia judicial*, Libro Homenaje a José Melich Orsini, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. Pérez Perdomo, *Políticas judiciales*. Estudio IESA, Caracas 1995.

¹⁹ En orden cronológico: la Ley Orgánica de la Justicia de Paz (1994), el Código Orgánico Procesal Penal (COPP, 1998), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1998), la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (1999), la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (1998), La Ley de Carrera Judicial (1998), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

aspecto, se firmaron dos convenios con el Banco Mundial, para la modernización del Poder Judicial. El primero fue el 3514-VE firmado en diciembre de 1993 y el nombre de “Proyecto de infraestructura de apoyo al Poder Judicial” indica su considerable ambición. El monto total fue de 60 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales el Banco Mundial aportaría como préstamo la mitad. El ente ejecutor fue el Consejo de la Judicatura. En agosto de 2000, el ente ejecutor pasó a ser la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. El otro convenio fue el 4270-VE, suscrito en diciembre de 1997, por un total de 7.300.000 dólares de los cuales el Banco Mundial aportó 4.700.000 con resultados muy exitosos²⁰, dio lugar a la automatización de los procesos judiciales del máximo tribunal, a mayor eficiencia en la gestión judicial y a la publicación en Internet de sus sentencias²¹. Finalmente, entre 1999 y 2000, se tomaron medidas heroicas de depuración de jueces, que dieron lugar a un período de “reorganización” como respuesta a la problemática descrita y a la elección, mediante referéndum, de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo objetivo era transformar el Estado, reorganizar el Poder Público y aprobar una nueva Constitución.

En virtud de ello, la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el decreto de reorganización del Poder Judicial (publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.772 de fecha 25 de agosto de 1999) declaró al Poder Judicial en emergencia y creó una Comisión de Emergencia Judicial, que funcionaría hasta la entrada en vigencia de la Constitución y a la cual quedaban subordinados el Consejo de la Judicatura y el Inspector General de Tribunales.

Como en buena medida se atribuían los males del Poder Judicial a la pésima gestión del Consejo de la Judicatura, la nueva Constitución lo eliminó y erigió al Tribunal Supremo de Justicia en la única y más alta autoridad del Poder Judicial, otorgándole el nombramiento de los jueces²², así como la dirección, gobierno, administración, inspección y vigilancia del Poder Judicial, para el ejercicio de tales atribuciones se le exhortó crear la Dirección Ejecutiva de la Magistratura²³.

Sin embargo, hasta que se dictaran las leyes necesarias para regular esta nueva realidad, regiría el Régimen de Transición del Poder Judicial (contenido en el decreto publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000), también dictado por la Asamblea Nacional Constituyente después de la nueva Constitución. De hecho, este régimen estaría vigente “*hasta la implantación efectiva de la organización y funcionamiento de las instituciones previstas por la Constitución aprobada de conformidad con la legislación que a los efectos apruebe la Asamblea Nacional*”, y dio origen a una institución, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que sustituyó a la Comisión de Emergencia Judicial, y a la cual otorgó las atribuciones de gobierno, administración, inspección y vigilancia de los tribunales y defensorías públicas, así como las funciones del Consejo de la Judicatura “*hasta que el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura*”²⁴.

Durante este periodo, en que además se suspendió la estabilidad de los jueces y se ordenó la depuración de la judicatura, lo que dio como resultado que la judicatura venezolana prácticamente

²⁰ Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 361. y Malik, Waleed H. , *E-justice: Towards a strategic use of ict in judicial reform* by the World Bank Marrakech Conference strategies for the modernization of justice in arab countries organized by Pogar, Undp/WB/MOJ Morocco. <http://www.pogar.org/publications/judiciary/wmalik/ejustice.pdf>, march 15-17, 2002.

²¹ www.tsj.gov.ve

²² Artículo 255 de la Constitución.

²³ Artículo 267 de la Constitución.

²⁴ Artículo 22 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público.

se renovara a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución²⁵, la competencia disciplinaria judicial fue otorgada de manera conjunta a la Inspectoría General de Tribunales, que funcionaría como órgano de instrucción de los procesos disciplinarios y a la Comisión, que funcionaría “*hasta que la Asamblea Nacional aprobara la legislación que determine los procesos y tribunales disciplinarios*”²⁶.

La potestad de llevar adelante los concursos de oposición para el ingreso y permanencia de los jueces en el Poder Judicial, fue otorgada a la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, hasta tanto el Tribunal Supremo de Justicia organizara la Dirección Ejecutiva de la Magistratura²⁷.

Es evidente que la etapa final del Consejo de la Judicatura fue difícil para los jueces y la judicatura en general, se trató de un periodo de cambios relevantes que dieron lugar a nueva administración de justicia que presentó algunos avances pero también importantes retrocesos, según se verá a continuación.

3. La justicia del Tribunal Supremo de Justicia²⁸

La nueva Constitución es un conjunto normativo que recoge tendencias internacionales de avanzada en materia de justicia a nivel presupuestario, en el campo de la selección y nombramiento de jueces y en el ámbito de la organización judicial. En efecto, en concordancia con lo establecido en los artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que el Sistema de Justicia requiere de recursos económicos para llevar a cabo su cometido constitucional, la nueva Constitución venezolana atribuye expresamente al Tribunal Supremo de Justicia, “*autonomía funcional, financiera y administrativa*”²⁹; y asigna al sistema de justicia³⁰, del cual es parte el Poder Judicial, no menos del dos por ciento (2%) del presupuesto ordinario nacional.

En el mismo sentido, en consonancia con los tratados más avanzados y pactos suscritos sobre la materia, (artículos 8 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y los “Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura”³¹), la Constitución incorpora nuevos mecanismos de selección para ser magistrado y además de manera expresa señala los requisitos y condiciones para ser seleccionado como tal. Además, establece que los magistrados del Tribunal Supremo tienen un período de 12 años de permanencia en el cargo sin reelección. Con este largo período sin reelección, la Constitución trata de evitar que los magistrados sean presionables y, a la vez, evita los escollos de la designación

²⁵ Los datos y el análisis pueden verse en R. Pérez Perdomo: *Venezuela 1958-1999. The legal system in a impaired democracy*. En L.Friedman & R.Pérez Perdomo (eds): *Latin legal cultures in the age of globalization. Latin Europe and Latin America*. Stanford University Press. En prensa.

²⁶ Artículos 24 y 29 de la Constitución.

²⁷ Artículo 26 de la Constitución.

²⁸ Ver: Louza Scognamiglio, Laura, *El gobierno judicial y la independencia del Poder Judicial en Venezuela a partir de la Constitución de 1999*, trabajo presentado en el taller Gobierno Judicial y Consejos de la Judicatura, Oñati, septiembre 2005.

²⁹ Artículo 254 de la Constitución.

³⁰ De conformidad con el artículo 253 de la Constitución, el sistema de justicia está conformado “*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 o funcionarias de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos y ciudadanas que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados y autorizadas para el ejercicio*”.

³¹ Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, confirmados por las resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Artículos: 10, 11,12, 17, 18 y 19.

vitalicia³². Para la elección de los magistrados se crea un sistema de participación ciudadana que pretende lograr la transparencia, siendo su remoción sólo posible por causas extremadamente graves y previo cumplimiento de un procedimiento (artículos 263, 264 y 265).³³

Asimismo, para garantizar la autonomía de los jueces, la Constitución se refiere a la carrera judicial, la estabilidad en los cargos y al sistema de concursos de oposición para el ingreso a la carrera judicial (artículo 255). La innovación respecto de la situación anterior es que la obligación de realizar los concursos para el ingreso queda claramente establecida y tiene rango constitucional. La parte más novedosa es que “*la ley garantizará la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de jueces o juezas*” (artículo 255).

A todo lo anterior se añade el hecho de que se concibe al Poder Judicial no sólo como una de las manifestaciones del Poder Público, sino como un verdadero Servicio Público, al que se le imponen pautas obligatorias a favor de los ciudadanos. De este modo, y a la luz de la Constitución de 1999, la administración de justicia es un servicio público que genera un conjunto de obligaciones prestacionales para los órganos judiciales (atinentes a los atributos y características que debe revestir este servicio) y en relación con los sujetos que son beneficiarios del mismo, es decir, los ciudadanos. De esta forma, el ciudadano o justiciable tiene derecho de acceder a la justicia, pero no a cualquier justicia, sino a una con determinadas características: *gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles*.

Para materializar dichas garantías constitucionales y regular el funcionamiento y la organización del nuevo Poder Judicial, el 15 de agosto de 2000, de conformidad con lo establecido en el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Judicial (publicado en Gaceta Oficial Nro. 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000), el Tribunal Supremo de Justicia dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial³⁴ (en lo sucesivo, la Normativa), mediante la cual creó la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y adscribió al Tribunal Supremo de Justicia los siguientes organismos: la Escuela Judicial, el Servicio de Defensa Pública, la Inspectoría General de Tribunales y la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración. Esta Comisión, que fue creada de forma transitoria por la Asamblea Nacional Constituyente, se mantuvo en funcionamiento también de forma temporal pero ahora adscrita al máximo tribunal, con la importante función de ocuparse del régimen disciplinario de los jueces, “*hasta que la ley sobre la materia crea los tribunales disciplinarios*”³⁵.

Además, continuó existiendo la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para el Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, la cual había tenido su origen en el Decreto de agosto de 1999³⁶, sólo que ahora bajo la dirección³⁶ del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente se mantuvieron en vigencia los instrumentos que regulaban el régimen de concursos para acceder a la

³² Pérez Perdomo, Rogelio, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 351.

³³ Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 386.

³⁴ Publicada en Gaceta Oficial N° 37.014 de fecha 15 de agosto de 2000.

³⁵ Artículo 24 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público y artículo 267 de la Constitución. De hecho existe un anteproyecto de ley, que prevé la creación de los tribunales disciplinarios: el Código de Ética del Juez venezolano o Jueza venezolana.

³⁶ Artículo 26 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen Transitorio del Poder Público (publicado en Gaceta Oficial N 36.859 de fecha 29 de diciembre de 2000).

carrera judicial, aprobados anteriormente y que se mantendrían en vigor “*hasta que se dictasen las leyes correspondientes*”³⁷

En la Normativa, el Tribunal Supremo de Justicia mantuvo en su poder la toma de decisión de los asuntos administrativos relacionados con contrataciones, adquisiciones, infraestructura, manejo de recursos y fijación de la política pública de todo el Poder Judicial, por lo que los organismos antes mencionados están sujetos a una importante supervisión y control del máximo tribunal³⁸. Incluso, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es el órgano técnico que, en principio, según la normativa constitucional, podría haber ejercido estas atribuciones por virtud de una delegación del Tribunal Supremo de Justicia, no las puede ejercer sino de manera limitada. Se trata, en efecto, según la Normativa, sólo de un *órgano auxiliar* del Tribunal Supremo, sometido a un férreo control y supervisión (artículo 2), siendo sus competencias limitadas y su autonomía de gestión más aún³⁹. En este sentido, llama la atención como por ejemplo se ocupa de la administración y ejecución del presupuesto del Poder Judicial pero no del presupuesto del Tribunal Supremo de Justicia, quien administra y ejecuta sus recursos de forma separada, manteniendo para ello la estructura organizativa que existía en la antigua Corte Suprema de Justicia.⁴⁰

Resulta así evidente que existe una importante diferencia entre la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el extinto Consejo de la Judicatura, ya que mientras éste era un órgano autónomo y externo al Poder Judicial, la Dirección Ejecutiva forma parte integrante de éste y no tiene autonomía de gestión. Esto fue señalado por la International Bar Association en su informe del año 2003 en los siguientes términos: “*la impresión que tuvo la misión es que la DEM⁴¹ es altamente dependiente del Tribunal Supremo de Justicia y que posee pocos espacios para desarrollar una tarea técnica en campos como la selección de jueces, evaluación de su desempeño, funcionamiento de la Escuela Judicial, etc*”⁴².

Es por esta razón que para el ejercicio del sinnúmero de tareas administrativas que ahora, según la Normativa, debe desempeñar el Tribunal Supremo de Justicia, se crea un nuevo órgano, no previsto en la Constitución y superior jerárquicamente a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, para apoyar a la Sala Plena en el ejercicio de la función de gobierno, administración y dirección del Poder Judicial. Este nuevo órgano, la Comisión Judicial, está integrado por seis magistrados, uno por sala, y sólo tiene funciones administrativas⁴³. La competencia de la Comisión Judicial es amplia, ya que controla la gestión de manera directa de todos los órganos administrativos del Poder Judicial a que hicimos antes referencia⁴⁴ y sobre todo, es la que nombra y remueve a los jueces.

³⁷ Estos instrumentos eran: el Decreto de Reorganización del Poder Público, el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público, el Decreto de Medidas Cautelares Urgentes de Protección del Sistema Judicial de la Asamblea Nacional Constituyente (publicado en Gaceta Oficial N 36.825 de fecha 9 de noviembre de 1999), las Normas de Evaluación y Concursos de Oposición para el Ingreso y Permanencia al Poder Judicial dictadas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración (publicada en Gaceta Oficial N 36.910 de fecha 14 de marzo de 2000).

³⁸ Louza Scognamiglio, Laura; *El Tribunal Supremo de Justicia*, Revista de Derecho Nro. 4 del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 29.

³⁹ Louza Scognamiglio, Laura, *La Administración Pública en el Poder Judicial*, Publicado en Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Colección Libros Homenaje Nro. 7, Tribunal Supremo de Justicia., Caracas, 2002, pp. 70 y ss.

⁴⁰ Integrada por la Junta Directiva del Tribunal Supremo de Justicia, y el apoyo de una dirección administrativa del máximo tribunal, ubicada en su sede: la Gerencia General de Administración y Servicios. Ver Louza, Laura, *El Tribunal Supremo de Justicia*, OBCIT, pp. 396.

⁴¹ Se refiere a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

⁴² International Bar Association, *Un informe sobre la situación del sistema de justicia*, , elaborado del 12 al 18 de enero de 2003 en Caracas, <http://www.hrw.org/spanish/venezuela.html>, pp. 22.

⁴³ Independientemente del hecho de que cada uno de sus magistrados tenga funciones jurisdiccionales en su respectiva Sala.

⁴⁴ Ver artículos 28 y 5 de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial.

Debe decirse que la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de mayo 2004 no trae importantes cambios en esta materia, de hecho, mantiene la regulación antes comentada e incluso no deroga la Normativa, sino parcialmente. El cambio más importante es que reduce a un solo director la autoridad de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, a la que llama *Director Ejecutivo*, aunque crea un nivel intermedio entre los directores generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y el director ejecutivo a través de la figura de un coordinador general de las direcciones generales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (artículo 16).

Además, la nueva ley mantiene la existencia de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración y de la Comisión Judicial, pero en una disposición que se llama “*disposición derogativa, transitoria y final*”. También debe destacarse que con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia se amplía el número de magistrados de veinte a treinta y dos; se establece que la Asamblea Nacional designa por mayoría simple a los nuevos magistrados y no por una mayoría calificada de dos tercios como indica la Constitución, y finalmente, se facilita el camino para anular las designaciones de los magistrados actualmente en ejercicio con causales que dan gran discrecionalidad al ente competente para realizar la remoción, que es la Asamblea Nacional⁴⁵. Esto parece estar en contraposición con la Constitución en esta materia, que como ya se comentó, incluye a la sociedad civil en su selección de los magistrados y prevé que la remoción sea posible sólo por causas extremadamente graves.

Es importante llamar la atención sobre el hecho que todos los instrumentos jurídicos antes mencionados -constitución, reglamentos y decretos- se convirtieron en las normas que hasta mayo del 2004⁴⁶, cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, regularon la función de dirección, gobierno, inspección y administración del Poder Judicial. Esto fue evidenciado por la International Bar Association en el informe realizado en el año 2003 en Venezuela, y a antes citado, en los términos siguientes: “*La misión es consciente que muchos de los obstáculos que se han encontrado al libre desempeño de la judicatura y que, como consecuencia, repercuten en la profesión legal están dados por lo que en Venezuela todos denominan (y aceptan como un hecho dado) régimen de “transitoriedad” constitucional. Este sistema no permitió ni la vigencia de la Constitución de 1961, mientras entraba en vigencia la nueva Constitución, ni la vigencia de esta última. Lo preocupante es que esta transitoriedad ya lleva, como se adivina, varios años (desde 1999), lo que ha permitido que haya una normatividad que podría llamarse operativa pero que se ha generado y se sigue generando al margen de la Constitución Política*”⁴⁷.

Lo más grave es que a partir de mayo de 2004, tampoco quedó derogada la normativa inicialmente transitoria a que se ha hecho referencia, de hecho, se mantuvo vigente en su mayoría, salvo por algunas disposiciones.

En consecuencia, en Venezuela ha existido desde la entrada en vigencia de la Constitución un régimen transitorio en el ámbito del gobierno y administración del Poder Judicial con normas

⁴⁵ Esta ley ha sido vista por organismos internacionales como Human Rights Watch como un verdadero atentado a la democracia, indicó: “*Con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ), la coalición gobernante podrá usar su escasa mayoría en la Asamblea para obtener una mayoría abrumadora de magistraturas en el Tribunal Supremo. ... esta Ley le permitirá al gobierno y a su coalición en la Asamblea Nacional copar y purgar el Tribunal Supremo. La toma política del Tribunal Supremo agravará aún más la falta de independencia judicial que ya han causado algunas medidas adoptadas por el propio Tribunal*” Human Rights Watch, Manipulando el Estado de Derecho: Independencia del Poder Judicial amenazada en Venezuela, junio de 2004, Vol. 16. No. 3 (B).

⁴⁶ Esta normativa transitoria además sustituyó todas las leyes existentes sobre la materia, las cuales quedaron total o parcialmente derogadas, siendo aplicables únicamente en la medida en que no contradijeran lo dispuesto en la Normativa y los decretos de la Asamblea Nacional Constituyente. Algunas de las leyes totalmente o en parte derogadas fueron: la Ley de Carrera Judicial; la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; la Ley Orgánica del Poder Judicial, La Ley de Arancel Judicial y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

⁴⁷ International Bar Association, OBCIT, pp. 22 y 23.

dictadas por órganos creados *ad hoc*, como la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración o por el propio Tribunal Supremo de Justicia como a través de la Comisión Judicial o la Sala Plena⁴⁸, que han actuado como una especie de legislador en el ejercicio de sus nuevas funciones administrativas⁴⁹.

Esta normativa *ad hoc*, además, ha generado un conjunto normativo no sistemático, que ha dado lugar en la práctica a una triple estructura administrativa en el Poder Judicial para resolver prácticamente los mismos asuntos o de índole similar, es decir, la del Tribunal Supremo de Justicia, la de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la de las direcciones administrativas de los demás órganos del Poder Judicial antes mencionados y la de los tribunales, y llama la atención en este aspecto como no se usan economías de escala y alcance⁵⁰, lo que ocurriría si una sola unidad administrativa prestara servicios a todos los tribunales, incluidas las Salas del máximo tribunal, esto independientemente de la desconcentración o descentralización que se pudiera verificar.

A pesar de esto, la gestión judicial en ciertos tribunales ha mejorado de forma considerable y se han tomado iniciativas importantes en este ámbito, incluso innovadoras. Esto es producto de la nueva autonomía funcional de orden constitucional del Poder Judicial que le ha permitido dictar reglamentos para regular su funcionamiento y organización, lo que es competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Pleno, tal como lo establece el artículo 267 de la Constitución⁵¹, pero también de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y de los Presidentes de los Circuitos Judiciales Penales. Entre las medidas indicadas resaltan⁵²: la automatización de la distribución de las causas, de manera que la asignación al juez de un caso sea objetiva y casuística, así como *los registros judiciales automatizados*, que consiste en que las actuaciones que se verifican a lo largo del proceso desde su inicio hasta su finalización, según las nuevas normas, deben registrarse en un sistema informático para la gestión judicial, el *Juris 2000*.

Estas innovaciones se han puesto en marcha principalmente en el campo penal y laboral, y sin duda, han constituido un gran avance para la administración de justicia, ya que han acabado con el «*formalismo escriturario*», en virtud del cual lo que no constaba en el expediente en papel o en un libro, llamado libro diario, en que se anotaba a mano cada día las actuaciones del tribunal, no existía a los efectos prácticos⁵³ y ha dado lugar a la puesta en marcha de nuevas tecnologías en la administración de justicia.

Adicionalmente, han promovido la celeridad de los procesos y disminuido sus costos, según lo demostró una evaluación preliminar que se hizo en el año 2003 en los tribunales ubicados en los Palacios de Justicia de Barquisimeto, Barcelona y Ciudad Bolívar y en las Sedes Alternas de Acarigua, San Felipe, Barinas, Trujillo y Mérida, que representaban para ese momento el 52% de tribunales con JURIS 2000 y el 13% del total de tribunales del país⁵⁴.

⁴⁸ A este órgano del máximo tribunal se hará referencia con detalle en lo sucesivo.

⁴⁹ International Bar Association, OBCIT, pp. 21 y 22.

⁵⁰ Las economías de escala se producen cuando se duplica el nivel de producción sin duplicar los costos y las de alcance cuando una empresa produce dos productos a un costo menor que si lo hicieran dos (Pindyck, Robert y Rubinfeld, Daniel, *Microeconomía*, Prentice Hall, traducción de Esther Tabasco y Luis Toharía, Madrid, 2001, pp. 231 y 235.

⁵¹ Louza, Laura, *La potestad reglamentaria del Poder Judicial*, Publicado en Ensayos de Derecho Administrativo, Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Colección de libros homenaje Nro 13, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 10 y ss.

⁵² IDEM.

⁵³ Pérez Perdomo, *Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela*, en Luis Pásara (ed.), En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina, Consorcio Justicia Viva, Lima, pp. 342.

⁵⁴ En esta evaluación, los efectos del Juris 2000 se consideraron especialmente en cuanto a la reducción de la duración de los casos que representó en un promedio un 57% de lo usual, es decir, una disminución de la duración del proceso de 145 días. Más específicamente, se detectó una reducción de los lapsos de duración de los juicios civiles en hasta un 68% (1ª Instancia), de los juicios laborales en hasta un 61% y de los penales en hasta un 37% (Tribunal Supremo de

No obstante lo anterior, la percepción generalizada es que los tribunales funcionan mal, aunque parece ser favorable la opinión de los usuarios de la administración de justicia sobre la implantación del Juris 2000 y la automatización que se ha hecho en los años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución⁵⁵. Dicha opinión puede deberse a que, por una parte, no todos los tribunales estén automatizados, y por la otra, a que incluso los que lo están, en muchas ocasiones no cuentan con los medios humanos ni materiales para funcionar de manera adecuada. Así, aunque cuenten con computadoras y un sistema de gestión moderno, muchas veces hay apagones o no hay papel, y sobre todo, según indica el estudio de Consorcio de Justicia ya citado⁵⁶, ocurre que el personal que, por demás tiene mucha inestabilidad, no está suficientemente capacitado, ni motivado para realizar de manera eficiente las labores que desempeña. En particular esto es preocupante en cuanto a los jueces.

La mayoría de los jueces, en efecto, son temporales o provisionales. La Ley de Carrera Judicial prácticamente está derogada y las normas sobre la materia son de carácter reglamentario o no existen y es el máximo tribunal quien de todas formas tiene la competencia para dictarlas. Los funcionarios tampoco tienen un estatuto que los regule. Lo que ocurre en la práctica es que el propio Poder Judicial, en la cabeza del Tribunal Supremo de Justicia, selecciona, nombra, remueve y asciende a su personal, incluidos los jueces, de forma discrecional y sin mayor procedimiento.

Esto se agrava si se considera que la Comisión Judicial, que es la que controla la selección, nombramiento y remoción de los jueces de manera directa o indirecta a través del control de los órganos administrativos que se ocupan de ello, según han indicado organismos internacionales, está politizada⁵⁷. La situación es tan grave que Human Rights calificó a los jueces venezolanos como “desechables”⁵⁸ y no parece mejorar ya que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Tribunal Supremo de Justicia, se ha llegado a sustituir en seis meses al 10% de los jueces.

El aumento del presupuesto en los años posteriores a la entrada en vigencia a la Constitución es algo positivo que llama la atención y que, sin duda, ha permitido la importante dotación que se ha hecho en estos años al Poder Judicial. Pero este aumento parece haber sido muy relativo en términos prácticos. De hecho, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución y por lo menos hasta el año 2003, la entrega efectiva de recursos ha sido en el mejor de los casos, de aproximadamente el 70% de lo asignado por ley⁵⁹, lo que significa que por ejemplo en realidad en el 2002 el presupuesto fue del 0,98 y en el 2003 del 1,19, lo que redujo el porcentaje asignado a cifras similares a las que se asignaban antes de la nueva Constitución. La diferencia entre la entrega efectiva de recursos y la asignada por ley, era una situación de hecho que se presentó

Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo D*). Asimismo, se realizó un estudio sobre los costos y beneficios del Juris 2000 que demostró un incremento de casos terminados en un 534,12% y un aumento de casos procesados y resueltos en 4,34 veces, lo que da un ahorro neto que se estima en Bs. 70000 (aproximadamente US\$ 25) por caso finalizado. Este estudio económico del Juris 2000, fue realizado por Eduardo Pimentel, elaborado para el Banco Mundial a mediados de 2004. Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial, *Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela, anexo D*”.

⁵⁵ Asociación Civil Consorcio Justicia, Convenio: *Justice and Democracy Observatory in Venezuela* (#03-269), Caracas, 01 de Abril 2004 – 31 de Diciembre 2004, pp. 11.

⁵⁶ IDEM

⁵⁷ Human Rights Watch señala: “se dice que el bando del gobierno controla la mayoría de los miembros de la Comisión Judicial” (pp. 12), *ejerciendo una autoridad prácticamente sin control para designar y remover a los jueces*”.

⁵⁸ IDEM.

⁵⁹ Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Oficina de Planificación y Desarrollo, Presupuesto de los años 2001, 2002 y 2003.

fundamentalmente a partir del año 2001⁶⁰, y que fue detectada incluso por organismos internacionales⁶¹. En efecto, aun cuando haya autonomía financiera, los recursos del Poder Judicial son parte de los recursos del Poder Público, los cuales están disponibles en la Tesorería Nacional, órgano que depende del Ministerio de Finanzas y que materializa los pagos del Estado, así, la entrega material de los recursos o pagos depende de su existencia efectiva en la Tesorería y a partir del año 2001, en Venezuela hubo problemas de caja, por lo que hubo problemas para la entrega efectiva de los recursos al Poder Judicial. Esto también puede haber afectado la independencia del Poder Judicial en estos años si la entrega de recursos estaba sujeta a las decisiones que tomara en los casos políticos.

III. A modo de conclusiones

Como ha quedado de manifiesto, el cambio del sistema de gobierno judicial en Venezuela, no ha sido – por si mismo – una garantía para la mejora de la administración de justicia. No obstante, esa comprobación no anula la importancia del tema del gobierno judicial, sólo nos da señales de que el tema del gobierno judicial no es simplemente un asunto orgánico ni normativo o formal, sino que requiere de ciertas garantías sustanciales y de medidas concretas, para que el mismo influya positivamente en el desempeño de la justicia. En efecto, la experiencia venezolana demuestra que una adecuada organización y un buen funcionamiento del gobierno judicial son esenciales para el éxito de una reforma judicial, y en consecuencia de una adecuada administración de justicia, en la medida en que éstos garanticen una gestión eficiente y transparente, jueces independientes y capaces, personal judicial calificado y liderazgo del órgano judicial, por lo que no es fundamental el modelo de gobierno judicial en si mismo considerado, sino los cambios reales que se hagan en el sistema, aunados a ciertas garantías indispensables.

Efectivamente, Venezuela ha transitado por diversos sistemas de gobierno judicial a lo largo de los últimos cincuenta (50) años, sin que por ello la situación de la justicia, o cuando menos la percepción pública que de ella se tiene, haya mejorado. Esta apreciación local se ve reforzada por la experiencia internacional, pues existen en el mundo distintos ejemplos de sistemas de administración de justicia exitosos, sin que sea una constante entre ellos el sistema de gobierno judicial elegido. Así, no parece ser la estructura o el modelo de gobierno judicial, lo que determina el buen funcionamiento de la justicia o el éxito de un programa de reformas judiciales. Tampoco parece ser el conjunto normativo que regula el sistema de justicia, lo que garantiza una adecuada administración de justicia. En este sentido, Venezuela ha cambiado de Constitución, prácticamente cada vez que ha hecho un cambio institucional en la administración de justicia, sin mayores resultados. De hecho, la experiencia general, nacional e internacional, nos demuestra como muchas veces los cambios normativos se quedan en papel, por lo que la realidad dista mucho de la norma. Lo que hace en realidad la diferencia son los valores y la cultura de los individuos que imparten justicia, así como los de la sociedad y ciudadanos que la reciben.

Por esto es que en nuestra opinión, lo que realmente marca la diferencia y garantiza que el poder judicial funcione de manera adecuada, independientemente del modelo de gobierno que tenga, es que esa estructura permita que se incorporen mecanismos de evaluación y control, tantos de los individuos que integran el Poder Judicial, como de la institución. En efecto, en el caso venezolano queda claro que la diferencia en la gestión judicial en los distintos periodos a los que hicimos referencia, más que ser producto del modelo de gobierno judicial imperante, era producto de la existencia o no de mecanismos de evaluación de los jueces, y rendición de cuentas a la sociedad civil, como de alguna manera ocurría en la época de la justicia del Ministro, y luego nunca ocurrió. De hecho, en la época en que en apariencia más se fortaleció al Poder Judicial al dársele la

⁶⁰ León, Mariela, *Es inconstitucional el presupuesto de 2003*, El Universal, 24 de noviembre de 2002, http://buscador.eluniversal.com/2002/11/24/eco_art_24204EE.shtml

⁶¹ Internacional Bar Association, OBCIT, pp.

posibilidad de autogobernarse y otorgársele un gran poder al órgano cuspide, el máximo tribunal en este caso, fue el periodo más nefasto para el poder Judicial venezolano. Y efectivamente, el problema es que la independencia del órgano, como en el caso venezolano, o de los jueces, como sería el caso italiano⁶², sin responsabilidad, da origen a órganos o jueces intocables que pueden abusar de su poder.

A este respecto debe destacarse que esta afirmación puede parecer contradictoria, ya que hace no mucho la independencia judicial y la rendición de cuentas se consideraban conceptos antagónicos, es decir, por ser el juez independiente no debe dar cuenta de lo que hace. Así, suele señalarse que los procesos de evaluación de la labor del Juez pueden enturbiar su independencia (dado que una evaluación, puede identificarse con una forma de intromisión en su actividad), razón por la cual – en la filosofía organizativa – suele pensarse que en materia judicial es mejor “evitar ventilar su ropa sucia en público”⁶³. Pero, está ampliamente demostrado que esta apreciación es errónea, ya que contrariamente, es el desempeño transparente y la evaluación constante del mismo, lo que justamente puede contribuir a una mejor gestión judicial y a garantizar la independencia del juez.

Es más, hoy en día está claro que, aunque el poder judicial debe ser libre para actuar según sus propias perspectivas, no debe serlo completamente, porque como toda institución de gobierno democrático debe rendir cuentas. Más bien es la rendición de cuentas la que lo puede legitimar y así darle fortaleza y en consecuencia, garantizar su independencia. Sólo si se conoce qué hace el poder judicial y cómo lo hace, se puede tener confianza en él.

Para comprender mejor esto, y en particular, el sutil lindero entre rendición de cuentas e intromisión en los asuntos judiciales, es importante aclarar que la rendición de cuentas es “*un control posterior, y se refiere al requerimiento de que el Poder Judicial relate y explique tanto sus operaciones administrativas y funcionales como los resultados*”... “*La rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley*”⁶⁴. Concebida de esta forma la rendición de cuentas, puede reducir la vulnerabilidad del Poder Judicial frente a presiones externas, puesto que la única explicación aceptable será que la ley lo establece y no por ejemplo que “*el presidente me obligó a hacerlo*”⁶⁵. Así, es evidente la importancia de evaluar el desempeño del Poder Judicial y como esta evaluación más bien fortalece y garantiza su independencia y su legitimidad.

Además, al ser el Poder Judicial parte del Estado, debe ser controlado por lo que respecta a su gestión e iniciativas como todo ente público y sólo así se garantizará una gestión más transparente, se incentivará la generación de información sobre el uso de los recursos que se le asignan y se motivará a los jueces a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio.

La situación descrita a lo largo de este trabajo y particularmente, la existente a partir de la nueva Constitución ha llevado a que Venezuela de ser una de las democracias mejor establecidas en América Latina haya pasado a ser uno de los países más inestables, con índices críticos en el ámbito del Estado de derecho, siendo la independencia del poder judicial, la previsibilidad de la justicia, la protección de los derechos de propiedad, la delincuencia como obstáculo para los negocios, entre

⁶² Di Federico, *La independencia judicial en Italia: una visión crítica desde una perspectiva comparativa (no sistemática)*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp. 104 y ss.

⁶³ Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial, USAID/IFES, USA, 2002, pp 3.

⁶⁴ Hammergren, Linn, *Independencia Judicial y Rendición de Cuentas: el Balance cambiante en las metas de reforma*, OBCIT, pp. 170.

⁶⁵ IDEM.

los indicadores que se han utilizado para medir este factor, y ubicándose en el 2002 muy cerca de Haití y prácticamente igual que Paraguay⁶⁶.

Esto demuestra la estrecha relación que existe entre legitimidad, democracia, Estado de derecho, gobernabilidad y sostenibilidad⁶⁷, y de allí la importancia y necesidad de implantar un modelo de gobierno judicial que garantice la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión.

Estando así las cosas, la única esperanza en Venezuela parece aún encontrarse en la capacidad de autocrítica de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es necesario que la propia sociedad civil y el ciudadano así lo exijan, con el fin de tener un sistema de justicia independiente, eficiente y transparente, como lo establece la nueva Constitución, ya que está actualmente claro que el grado de libertad de un país depende del respeto y la práctica de los derechos políticos y libertades civiles.⁶⁸

⁶⁶ Galindo Pedro, *Indicadores subjetivos: estudios, calificaciones de riesgo y encuestas de percepción pública sobre los sistemas de justicia. Resultados recientes para las Américas*. Sistemas judiciales, Santiago de Chile, CEJA, 2003, pp. 30.

⁶⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Resumen Ejecutivo*, publicado en: “Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 13.

⁶⁸ Ver el estudio de Freedom House, en cuyo reporte anual se utiliza el grado de participación política de la sociedad civil como un indicador para medir el grado de libertad en un país (Freedom House, *Annual Report, 2004*, www.freedomhouse.org). También, se puede ver el reciente estudio, *How Freedom is Won, from civic resistance to durable democracy*, de Karatnycky, Adrian y Ackerman, Peter, de mayo 2005 en que se muestra que las coaliciones cívicas no violentas son las que en la mayoría de los países con regímenes autoritarios logran la libertad y la democracia duradera (publicado en la web: www.freedomhouse.org).