

# **La Crisis del Sistema Judicial y los Procedimientos (Alternativos) para la Resolución de Conflictos**

**Eva Josko de Guerón**

**Profesora del Area de Post-Grado Maestría Ciencias Políticas, Mención Gerencia Pública. CEPA de la Facultad de Derecho de la UC. Prof. UCV. Premio CONICIT-Area Humanística 1996.**

## **La crisis del sistema judicial venezolano**

En el contexto de un cuestionamiento generalizado de las instituciones del sistema político venezolano, el sistema judicial ha sido objeto, de las más acérrimas críticas acompañadas de reiterados reclamos para su reforma. "No hay duda de que el país necesita acometer el problema que representa el desprestigio en que está sumido el Poder Judicial, tanto desde el punto de vista de su idoneidad jurídica como desde el punto de vista ético". <sup>(1)</sup>

En efecto, es urgente llenar el vacío ocasionado por la crisis en el sistema judicial. En un nivel, la crisis surge debido a la sobrecarga de los tribunales. En otro... a causa de (su) alto costo... Pero en el nivel más importante, surge porque la gente no confía en el sistema legal. <sup>(2)</sup>

Es preciso "reducir" los costos y la pérdida de tiempo para las partes... proporcionar foros accesibles... facilitar la solución rápida de conflictos dañinos para la comunidad, para las vidas de las familias... aumentar la satisfacción del público con el sistema judicial... promover soluciones adecuadas a las necesidades de las partes (y) aumentar la tasa de cumplimiento voluntario... enseñar al público a probar procesos más eficaces que la violencia o el litigio para resolver sus diferencias... (y) restituir la influencia de los valores vecinales y locales y la cohesión de las comunidades" <sup>(3)</sup>. Además, resulta indispensable: ofrecer a los sectores de bajos ingresos, particularmente aquellos que carecen de acceso a la justicia del Estado, no solamente métodos flexibles para resolver conflictos, sino procedimientos que excluyan la arbitrariedad y autoritarismo (y)

promover el desarrollo de actitudes y valores sociales democráticos positivos, tales como la iniciativa, la participación, la potenciación y la solidaridad. <sup>(4)</sup>

**(1) Cardozo, Hilarión (1996) "La Reforma Constitucional y el Poder Judicial". El Universal, 15 de julio de 1996, 1-4.**

**(2) Molahlehi, Edwin (1993) "Defusing Violence in South Africa: The Move to Establish Community Dispute Resolution Centers: NIDR Interviews Edwin Molahlehi". Forum, Winter, 23-7.**

**(3) Goldberg, Stephen B., Frank E. A. Sander y Nancy H. Rogers (1992). Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes. Boston: Little Brown and Company, 8.**

Estas citas expresan algunas de las principales preocupaciones respecto de la administración de la justicia en Venezuela. Lo notable, sin embargo, es que los últimos tres autores no se refieren a este país sino a lugares tan disímiles como Africa del Sur, Estado Unidos de América y Ecuador. De hecho, diagnósticos similares e intentos de hallar alternativas de solución se encuentran en numerosas sociedades en todos los continentes.

Semejante constatación no redime al sistema judicial venezolano, cuyas deficiencias revisten proporciones monumentales, basta recordar que aproximadamente 85% de la población carece de acceso a una justicia que percibe como ajena, hostil, impagable e incomprensible, que hay unos 20.000 reclusos y decenas de miles de expedientes esperando sentencia y que todo contacto con el poder judicial involucra la gran inseguridad, las largas demoras y los altos costos (legítimos e

ilegítimos) que ocasionan unos tribunales subdotados de recursos humanos, materiales y presupuestarios, aferrados a procedimientos arcaicos y a menudo concentrados en Caracas en instalaciones precarias. En otro plano, aunque evidentemente no se puede culpar al sistema judicial de la crisis de gobernabilidad que atraviesa el país, las consecuencias políticas del descrédito de otras instituciones se ven magnificadas debido a la reducida credibilidad del poder judicial como instancia confiable, válida e independiente para procesar los reclamos y las demandas de la ciudadanía.

Pero al mismo tiempo que no deseo insinuar, como consuelo de tontos, que las deficiencias de la justicia en Venezuela representan meras diferencias de grado con las fallas que se encuentran en muchos otros países, sí quiero sugerir que si tantos sistemas judiciales están siendo cuestionados, entonces por lo menos algunos de los problemas y defectos que criticamos y padecemos en Venezuela no se pueden atribuir únicamente a la "idiosincrasia criolla", la ineptitud o corrupción de los jueces y abogados, la ineficacia e ineficiencia de las instituciones y procedimientos nacionales o la falta de infraestructura y recursos adecuados. ¿A qué, entonces, se pueden deber las manifestaciones de problemas y preocupaciones tan parecidos en lugares tan diferentes? Sin descartar la influencia de la difusión e imitación de esquemas, es posible plasmar algunas ideas que pudieran explicar porqué en los más diversos países, incluyendo muchos que percibimos como modelos, se están buscando nuevos procedimientos para la solución de conflictos que ofrezcan una alternativa a los tribunales o a la reacción unilateral, bien sea con la violencia, bien sea en la forma de evasión o resignación.

(4) Sylva, Elizabeth Garcia de y Alberto Wray (1993) "Preserving Cultural Identity in the Introduction of Dispute Resolution Techniques". *Forum*, Winter, 38-40.

### **Los sistemas judiciales y los procedimientos alternativos para la resolución de conflictos**

Los procedimientos alternativos en perspectiva. Dado que los desacuerdos y conflictos son una parte normal de la convivencia y, por ende, casi inevitables, las sociedades tradicionales y comunidades cohesivas desarrollaron procedimientos consistentes con sus valores para resolver las disputas entre sus miembros. En este sentido, siempre existieron "procedimientos alternativos" de conciliación, mediación y arbitraje por parte de las familias, de los sacerdotes u otras figuras con autoritas o de la comunidad en su conjunto, encaminados a evitar tanto los enfrentamientos como la necesidad de acudir a las instancias superiores -y ajenas- de adjudicación que existiesen.

La creación y expansión del Estado moderno con sus instituciones y normas nacionales, el triunfo del individualismo, así como las transformaciones socio políticas desencadenadas por la revolución científico-tecnológica, obraron para debilitar o hasta anular los vínculos comunitarios y, por consiguiente, la eficacia de sus modalidades peculiares de resolución de conflictos. La complejidad, novedad e interdependencia de los problemas contemporáneos contribuyeron a aumentar los motivos y las oportunidades para las disputas. Tales cambios acrecentaron la propensión a acudir a los tribunales para solucionar toda índole de controversia, incluyendo aquellas que se solían abordar en la intimidad de la familia.

Los sistemas judiciales, con su consubstancial apego a procedimientos meticulosos, no tenían la capacidad para procesar semejante volumen y variedad de demandas, dando lugar a las demoras, la acumulación de casos y el aumento del costo de la administración de la justicia, tanto para el Estado como para los ciudadanos. Los crecientes costos y tecnicismos concomitantes de la especialización y profesionalización se convirtieron en obstáculos para los afectados, sobre todo

para aquellos de escasos recursos, de modo que, en ausencia de otros medios, una proporción cada vez mayor de la población carece de acceso a la justicia.

El acceso a los tribunales, además, no constituye una garantía de justicia. Por una parte, esto significa que las sentencias más pulcras emitidas con retraso pueden perder vigencia e inclusive agravar una situación de injusticia. Pero por otra parte, alude a una preocupación más fundamental por la calidad de las decisiones judiciales, por expeditas que sean: primero, porque existen indicios abundantes a nivel mundial de que las partes más débiles típicamente resultan desfavorecidas en los juicios; segundo, porque la misma naturaleza de la sentencia, basada en la aplicación de una norma para determinar quién tiene razón o quién es culpable, a menudo produce decisiones que no se adecuan a las necesidades de los involucrados, sobre todo en los casos de controversias entre personas que quieren o deben seguir tratándose -en la familia, la comunidad o el lugar de trabajo, por ejemplo. El litigio propicia un estilo de argumentación que no conduce al descubrimiento de soluciones que pudieran satisfacer a ambas partes y el dictamen que uno ganó y el otro perdió propende a empeorar la relación entre las partes o inclusive terminarla.

Todas estas consideraciones en torno a la justicia conducen a la conclusión de que es preciso buscar otras alternativas (redescubrir y adaptar antiguos procedimientos, mejorar los existentes o inventar unos nuevos). Pero a menudo esa conclusión también se vincula con una problemática más amplia. La inaccesibilidad de los sistemas judiciales, la desconfianza en sus procedimientos y las dudas sobre la idoneidad de sus resultados contribuyen a la percepción negativa de los sistemas políticos y los gobiernos-su ineficiencia e ineficacia, así como su lejanía de las necesidades específicas de la sociedad y de los individuos nutriendo el sentido de impotencia, el escepticismo y la apatía ciudadana. Este cuadro, que forma parte de las "crisis de gobernabilidad" que se presenta a nivel mundial, es otra justificación para la creación de distintos procedimientos para la resolución de conflictos. Estos tienen el potencial de ofrecer nuevas modalidades de participación a las comunidades y a los ciudadanos, modalidades que proporcionen la oportunidad para el aprendizaje y permiten que las personas sean "copropietarias" de las decisiones que afectan su vida. Tienen, en otras palabras, un potencial para impulsar la transformación, al promover la autoestima y la potenciación individual <sup>(5)</sup> y, a la vez, el respeto por los demás.

Pareciera, pues, que en un mundo de marcadísimos contrastes, discronías y especificidades históricas, ciertas características de los sistemas judiciales y de los cambios sociopolíticos suscitan diagnósticos y algunas propuestas programáticas similares, dando lugar a lo que se ha llegado a llamar el movimiento de los Procedimientos Alternativos para la Resolución de Conflictos (PARC) que se está extendiendo a nivel mundial. <sup>(6)</sup>

Procedimientos y preguntas. La búsqueda de alternativas ha generado una gran variedad de procedimientos. Algunos se desarrollan en centros comunitarios gratuitos que dependen del trabajo de voluntarios; otros son ofrecidos por empresas con fines de lucro. Algunos son totalmente independientes del sistema judicial mientras que otros mantienen vínculos estrechos con los tribunales, convirtiéndose en medios complementarios e inclusive adjuntos de los mismos. Quizás el ejemplo más acabado de este tipo de relación es el "Tribunal de Múltiples Puertas" que se basa en una evaluación preliminar para remitir un conflicto a la mediación, al arbitraje, a un juicio convencional o a cualquiera de las demás modalidades "híbridas" disponibles. En cuanto las reglas de procedimientos y los criterios empleados, algunas modalidades, como el juicio privado y algunas formas de arbitraje, se asemejan a los tribunales ordinarios, en tanto que otros, como la mediación, se caracterizan por la informalidad, la

ausencia de una estructura rígida y la utilización de criterios no necesariamente circunscritos a la normativa legal. Finalmente, algunos PARC involucran la adjudicación, es decir, el dictamen de un tercero, p.e., un juez o un árbitro, mientras que otros intentan lograr que sean los afectados -y no un tercero- los que elaboren su propia decisión en colaboración. Aunque todas estas variantes tienen sus razones de ser y sus justificaciones, los analistas y observadores suelen concurrir en que la mediación, entendida en el último sentido, tiene el mayor potencial para lograr muchos-si bien no todos- los objetivos que impulsaron la expansión de los PARC.

Los procedimientos alternativos y las variadas formas que han asumido plantean numerosos interrogantes y dilemas y han dado lugar a extensos debates, tanto entre sus críticos y defensores, como entre los propios promotores del "movimiento", sobre su significado e implicaciones y sus ventajas y riesgos <sup>(7)</sup>. ¿Se trata de privatizar la justicia? ¿Acaso no se proporciona justicia de segunda para los pobres y justicia de primera para los que pueden pagársela? ¿No se está buscando paz a expensas del cambio? ¿En qué medida se logran los objetivos buscados? Parece ser cada vez más evidente, empero, que las respuestas a preguntas como éstas dependen más de la instrumentación que de las cualidades intrínsecas de los PARC y que éstos en efecto reducen el costo y el tiempo necesarios para la resolución de los conflictos, producen soluciones más satisfactorias para las partes, propician el cumplimiento voluntario y tienen el potencial de promover cambios en las personas y las comunidades.

**(5) Entendida como "empowerment".**

**(6) Además del mundo anglo-sajón y Europa occidental, los PARC se están difundiendo en Asia y Africa así como los países ex-socialistas. Entre las experiencias latinoamericanas se destacan Puerto Rico, Ecuador, Perú, Colombia y Argentina. En este último país acaba de ser promulgada la Ley de Mediación Obligatoria.**

**(7) Para una revisión de las modalidades y los debates, véase Eva Josko de Guerón (1996) "Los Procedimientos (Alternativos) para la Resolución de Conflictos en la Cambiante Relación entre lo Público y lo Privado" en Fundación García Pelayo, Lo Público y lo Privado. Caracas: Fundación García-Pelayo.**

### **Los proyectos de reforma del Sistema judicial venezolano y los PARC**

La agudización de la crisis del sistema judicial está impulsando varias iniciativas de reforma destinadas a superar sus más notorias deficiencias. Por una parte existen diversos proyectos y propuestas de reforma del marco normativo. En el nivel más alto, comprenden las propuestas de reforma constitucional atinentes al poder judicial que analiza la Comisión de Reforma de la Constitución del Congreso. Se estudia, así mismo, la reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y existen para reformar otras leyes que regulan el funcionamiento del sistema judicial, tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Carrera Judicial, y de la Corte Suprema.

Por otra parte, el Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial que se desarrolla a raíz de un convenio entre el Consejo de la Judicatura y el Banco Mundial comienza de abajo hacia arriba y pone su mayor énfasis en la reforma del tribunal, la modernización de su infraestructura física y tecnológica y, quizás sobre todo, la modernización y capacitación de sus recursos humanos. Se trata de un enfoque que se puede tildar de gradualista pero también de realísticamente radical, pues no requiere reforma constitucional ni legislativa y, según la forma que finalmente adquiera, puede ser un pre-requisito para que las normas legales que eventualmente se aprueben puedan actualizarse en la praxis judicial.

Más recientemente, en vista de la lentitud de estas iniciativas y del escepticismo respecto de sus resultados, sectores de la sociedad civil comenzaron a promover la introducción, por iniciativa

popular, de un proyecto de ley de emergencia judicial para hacer frente al "estado de ineficiencia y colapso en que se encuentra el Poder Judicial" <sup>(8)</sup>.

Existe la esperanza y la posibilidad de que, con trabajo, voluntad política y algo de suerte, estas iniciativas logren corregir los principales vicios y defectos del poder judicial y encaminarlo hacia la modernización. Sin embargo, a juzgar por la experiencia internacional, ni siquiera en el mejor de los escenarios imaginables se logrará una adecuada solución de los problemas que enfrentan los sistemas judiciales si no se instrumentan medidas para implantar e impulsar procedimientos alternativos para la resolución de conflictos.

Hasta la fecha existen algunos motivos para el optimismo en este ámbito pero son sumamente escasos. Si bien la legislación venezolana prevé el arbitraje y no precluye la mediación (bajo la figura de auto composición procesal), no los estimula. De hecho, estos procedimientos han sido subutilizados en la práctica y no se han planteado -ni mucho menos desarrollado- otros medios alternativos con la única y muy polémica excepción de la justicia de paz. Aunque esta institución, que todavía está en proceso de implantación, tiene el potencial de constituirse en un singular aporte venezolano al catálogo de los PARC, ha sido adversada y a menudo mal interpretada por sus opositores e inclusive por los que presuntamente la apoyan <sup>(9)</sup>.

En cuanto a las iniciativas de reforma, el proyecto Consejo de la Judicatura / banco Mundial prevé asistencia técnica para "identificar y evaluar la efectividad y el impacto" de los PARC y para "evaluar medios alternos para mejorar el acceso a la Justicia por parte del segmento más pobre de la sociedad venezolana" y, de hecho, incluyó una exposición sobre "métodos de Solución Alternativa de controversias" en unos seminarios-talleres para jueces <sup>(10)</sup>. El tema, empero, parece ocupar un lugar muy relegado en el conjunto del proyecto y en su cronograma. Es posible, por ende, que se desaprovechará la oportunidad para integrar los PARC en los diversos componentes de este programa.

**(8) "El Poder Judicial es el principal obstáculo del desarrollo social". El Universal, 25 de julio de 1996, 1-15.**

**(9) Véase Eva Josko de Guerón (en prensa) "De la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz a la Ley Orgánica de Justicia de Paz: la reforma vista desde la perspectiva de los procedimientos alternativos para la resolución de conflictos" en A. R. Brewer-Carías, La Ley Orgánica de la Justicia de Paz.**

**(10) Consejo de la Judicatura / banco Mundial (1995). Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial, sin publicar.**

En el ámbito legislativo, desconozco si la subcomisión que estudia la reforma constitucional del poder judicial está tomando en cuenta los PARC, pero aparentemente la Comisión Legislativa los dejó de lado en la reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal. En vista de la oposición que suscitó la justicia de paz dentro y fuera del Congreso, es posible anticipar mucha resistencia ante las propuestas para incorporar los medios alternativos en cualquier reforma del marco normativo del sistema judicial. Al mismo tiempo, el hecho de que existe la justicia de paz permite pensar que las resistencias pueden ser vencidas.

Los promotores de la ley de emergencia judicial, que piensan lo contrario, incluyen entre sus objetivos "la ampliación de la justicia alternativa para que haya cada vez más arbitraje, conciliación, justicia de paz y medidas sustitutivas de la privación de la libertad" <sup>(11)</sup>. Al margen de la validez, oportunidad o factibilidad de esta iniciativa, es de notar que aparentemente asigna una mayor importancia a los PARC que los demás proyectos de reforma.

En la actualidad, por ende, comienzan a aparecer algunos indicios de interés en los procedimientos alternativos en Venezuela. Se trata, sin embargo, de indicios todavía tenues en el conjunto de las propuestas para hacer frente a la crisis del sistema judicial. Ojalá que no se

posponga el reconocimiento de la importancia de los PARC hasta cuando sea demasiado tarde-hasta cuando nos demos cuenta, decepcionados ante otra promesa incumplida, que no basta con tener una infraestructura moderna, ni siquiera juicios orales y jueces honestos o sobrios, y que tengamos que comenzar a buscar soluciones de nuevo

**Venezuela Analítica, Julio 1996, <http://www.analitica.com>**

**(11) "La emergencia judicial no es un capricho infantil", "El Universal", 25 de julio de 1996, 1-15.**