

DERECHO A LA JUSTICIA

Todos pueden usar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

Artículo 68 de la Constitución de la República de Venezuela

Durante el período cubierto por este Informe, se dieron algunos pasos significativos de avance en materia de reforma judicial, especialmente en el campo legislativo; la concreción de estos cambios, sin embargo, aún está por verse ya que las reformas legislativas entrarán en vigencia a lo largo de los próximos meses. También se observó una mayor disposición política –a veces acompañada de ineficacia administrativa– por parte de los máximos representantes de las entidades que forman el sistema de administración de justicia (SAJ), con la excepción de la Fiscalía General de la República (FGR), la cual pareció estar más preocupada por el protagonismo que por un impulso eficaz del proceso de reforma.

Derecho a una justicia independiente

Siguiendo la tendencia observada en el período anterior, no se registraron hechos que evidencien un patrón regular de interferencia directa del Ejecutivo Nacional en las actividades judiciales; tampoco se registraron amenazas a funcionarios del Poder Judicial. No obstante, en el marco de las actuaciones en el caso de la solicitud de extradición de la ciudadana peruana Cecilia NÚÑEZ CHIPANA, formulada por el gobierno de ese país, se produjeron situaciones que permiten afirmar que acuerdos de los poderes ejecutivos de ambos países se impusieron frente a la actuación judicial, en este caso, de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), tal como se desprende de la información que se presenta más adelante en el análisis de las garantías procesales.

No es la primera vez que el derecho a una justicia independiente se ve afectado por interferencias de otros gobiernos, ya que, como se registró en el Informe Anual de Provea correspondiente al período anterior, hechos similares fueron protagonizados por el embajador de los Estados Unidos con motivo de la extradición de una persona acusada de delitos asociados con el tráfico de drogas¹.

Igualmente, una de las partes involucradas en el caso de una intoxicación masiva de niños en diversas escuelas de la Gobernación del Distrito Federal (D.F.), denunció que dicho organismo habría enviado hasta 12 abogados al tribunal que estaba conociendo de la causa, con el objeto de pasar el expediente a otro despacho judicial².

Tal como ha sido destacado por Provea en anteriores oportunidades, el financiamiento del sector justicia sigue siendo fuente de presiones que restan independencia a la administración de justicia, en la medida en que por esta vía se limita el desempeño eficaz de esta rama del Poder Público. En febrero de 1998, tanto la Presidenta del Consejo de la Judicatura (CJ) como el Fiscal General de la República alertaron sobre los efectos negativos que tendría sobre los programas de reforma judicial, un nuevo recorte presupuestario solicitado por el Ejecutivo a raíz de la crisis financiera que afectó al país. Si bien la medida de recorte en el orden del 10% del presupuesto aprobado también afectó a la CSJ, los efectos fueron más severos en los casos del CJ y de la FGR, pues ambos organismos ya venían funcionando con presupuestos deficitarios, en momentos en que la puesta en marcha del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP) exige una mayor inyección de recursos a corto plazo³.

Sin duda, la reciente aprobación de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴ constituye un avance para asegurar la independencia financiera del sector justicia. Esta reforma se produce como resultado de una iniciativa legislativa introducida por la CSJ ante el Congreso de la República en julio de 1998, siendo la primera vez que el máximo

tribunal hace uso de esta facultad para impulsar la reforma judicial. Sin embargo, lo aprobado por el Congreso no corresponde completamente con lo propuesto por la CSJ, ya que ésta buscaba establecer un porcentaje fijo para el sector justicia, el cual comenzaría a incorporarse gradualmente empezando con un 3% y hasta llegar al 6% a la vuelta de 3 años. Aunque la reforma aprobada excluye la asignación porcentual fija, mantiene otros elementos tales como la preparación del presupuesto directamente por el sector justicia sin la intervención del Ejecutivo, pues éste no estará facultado para introducir modificaciones a la propuesta presentada por el Poder Judicial. Otro punto positivo de esta reforma es la creación de la Comisión Técnica de Coordinación Judicial, mediante la cual se obliga a la CSJ y al CJ a coordinar sus planes y actuaciones en materia presupuestaria.

Las limitaciones financieras continuaron afectando la marcha de las actividades judiciales, por cuanto la falta de recursos impidió el cumplimiento de compromisos contractuales contraídos con los trabajadores del sector, dando origen a nuevos conflictos laborales que se tradujeron en paralizaciones escalonadas o nacionales en los meses de noviembre de 1997, mayo, junio y julio de 1998. A raíz del conflicto laboral de mayo, la Presidenta del CJ solicitó la presencia de las Fuerzas Armadas en los despachos judiciales, como una medida para asegurar que éstos permanecieran abiertos al público⁵. Se trata de la primera vez que se produce la militarización de los tribunales. Provea no puede dejar de expresar su preocupación por esta iniciativa que repite prácticas tradicionalmente utilizadas por el Poder Ejecutivo en el marco de conflictos laborales. El hecho de que la propuesta de intervención de las FFAA provenga de un alto dirigente del sector justicia resulta en extremo delicado, pues podría constituir un peligroso precedente en contra de la independencia del Poder Judicial.

Finalmente, cabe destacar que, con motivo de la celebración en Caracas de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, se dio a conocer un documento en el cual se recogen una serie de políticas y acciones en el campo estructural, organizativo y presupuestario, destinadas a profundizar la independencia del Poder Judicial en la región⁶.

Carrera judicial

Según los datos más recientes del CJ, existen en la actualidad 1.275 despachos judiciales, distribuidos así: 433 jueces provisorios, 683 jueces titulares y 159 defensorías públicas⁷. En el caso de los jueces, se observa que el 38,79% no son titulares, lo cual constituye un ligero retroceso en la tendencia que se venía observando en años anteriores a reducir los jueces provisorios, ya que en 1996 esta proporción era del 36,27%. Esta constatación resulta preocupante toda vez que es precisamente a partir de 1997 cuando comienza a desarrollarse un programa más sistemático de concursos para provisión de cargos vacantes en los juzgados y defensorías del país.

En 1997 el CJ convocó a concurso de credenciales a 86 despachos de las categorías A y B de los circuitos judiciales del D.F. y Edo. Zulia y para septiembre de 1998 se esperaba abrir a concurso 144 despachos de esas mismas categorías a nivel nacional, con excepción de los estados que participaron en la primera jornada de provisión de cargos; además, se encontraban en espera de decisión por parte de la CSJ 35 tribunales superiores cuya provisión estaba pendiente⁸. No obstante, no se posee información sobre cuántos de estos cargos fueron efectivamente provistos.

En cuanto al sistema de concursos y las reglas que lo rigen, cabe destacar lo afirmado por la Presidenta de la CSJ en su discurso de apertura del año judicial 1998: "*Mención especial merece la información precisa y alarmante, correspondiente a la forma de ingreso de los jueces al Poder Judicial, y particularmente preocupante que la Ley de Carrera Judicial tenga tantos años sin aplicarse [...] La mejor manera de mantener la estabilidad que constitucionalmente se ha otorgado a los jueces, como la mejor garantía para el ejercicio de las funciones en forma autónoma e independiente es la titularidad del cargo por concurso de oposición público y abierto como lo propuso esta Corte*"⁹. Como se observa de los datos aportados por el CJ, la provisión de cargos realizada en los últimos meses se desarrolló mediante concurso de credenciales y no de oposición, lo cual resta transparencia al proceso, dejando siempre abierta

la duda sobre la distribución de cuotas de partidos y *tribus* judiciales al interior del Poder Judicial. De hecho, un juez hizo pública una carta en la cual alegaba que al momento de ser sometido a concurso se encontraba de vacaciones, sin haber sido notificado del acto, el cual, a su juicio, estaba viciado¹⁰.

Tras muchos años de fundados cuestionamientos al proceso de provisión de cargos, finalmente en agosto de 1998 el Congreso aprobó la reforma a la Ley de Carrera Judicial¹¹, en la cual se establece, entre otras cosas, la realización de concursos de oposición de carácter público. La reforma también estipula los criterios a tener en cuenta para evaluar el rendimiento de los jueces; sin embargo, uno de dichos criterios propuestos, como es el de considerar la opinión que la comunidad tiene sobre la conducta del juez (que no sobre sus actuaciones judiciales) fue excluido del listado en la redacción final. Otro hecho preocupante de la reforma de esta ley es la exclusión de la jurisdicción militar de la aplicación de la Ley de Carrera Judicial, con lo cual se reafirma la división de la justicia, en sentido contrario al principio de unidad que ha venido proponiendo la Alianza Social por la Justicia (ASJ)¹².

La transparencia en el proceso de selección no afecta sólo a los cargos ordinarios de la rama judicial. Ya en septiembre de 1997 la ASJ se había dirigido al Congreso de la República solicitando se diera a conocer el procedimiento seguido para la escogencia de los nuevos Magistrados de la CSJ¹³. Finalmente, en octubre de 1998 representantes de la ASJ se reunieron con el presidente de la comisión bicameral a cargo del proceso de selección de los magistrados, el cual expresó que la publicidad de esa información se consideraba "inconveniente". No fue sino hasta enero de 1998 cuando se dio a conocer la lista depurada de candidatos, pero no se brindó información sobre los criterios utilizados, ni se dio a conocer la hoja de vida de los preseleccionados. Sólo en abril del mismo año el Congreso designó a los cinco nuevos magistrados.

En cuanto a la designación de los ocho Consejeros (antes cinco Magistrados) del CJ, la recientemente aprobada reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura¹⁴ no recoge las aspiraciones de mayor independencia de este organismo frente a los demás poderes públicos, tal como había sido planteado por la ASJ. El nuevo instrumento legal establece que "*los Consejeros serán designados en representación de cada una de las ramas del Poder Público en la forma siguiente: cuatro principales y sus correspondientes suplentes por la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; dos principales y sus correspondientes suplentes por el Congreso, en sesión conjunta de las Cámaras del Senado y de Diputados por el voto de las dos terceras partes de los presentes; y dos principales y sus correspondientes suplentes por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros*"¹⁵.

Un elemento importante para reforzar la carrera judicial lo constituye el sistema de formación y mejoramiento profesional de los funcionarios del sector, labor que en el caso de Venezuela está a cargo de la Escuela de la Judicatura. En 1998 se dieron los primeros pasos concretos hacia la revisión curricular del programa formativo de esta entidad, siendo designada la Universidad Simón Rodríguez como órgano responsable de esta tarea; en el proceso de revisión se produjeron algunas consultas puntuales, mas no sistemáticas con organizaciones no gubernamentales con experiencia en capacitación de personal judicial.

Pese a que la recién aprobada reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (LOCJ) señala en su exposición de motivos que tal reforma establece en el caso de la Escuela "*las bases para la elevación de sus niveles de calidad académica y la ampliación de su campo de acción*"¹⁶, el articulado respectivo se limita a tres puntos: objeto de la Escuela (artículo 21), perfil del Director (artículo 22) y organización (artículo 23). En lo que respecta a la parte organizativa, debe valorarse favorablemente la desconcentración funcional y territorial. En cuanto a la oportunidad para iniciar el proceso formativo de los funcionarios que ingresan a la carrera judicial, la reforma a la Ley de Carrera Judicial establece que el curso de ingreso se realizará después de aprobado el concurso de oposición¹⁷, lo cual mejorará la eficacia de la Escuela en la medida en que sólo capacitará a quienes ciertamente formarán parte del Poder Judicial.

En materia disciplinaria, la actuación del CJ se resume en lo siguiente: se presentaron 764 denuncias de las cuales 446 (58,37%) fueron declaradas inadmisibles; además, 86 expedientes fueron declarados extintos y se dictó sobreesimiento en 5 casos. Se abrieron 50 procedimientos, 4 separaciones de cargo, 8 destituciones, 5 suspensiones, 6 amonestaciones y 42 absoluciones¹⁸. La cantidad de denuncias decididas fue un 30% menor al período precedente.

El sistema disciplinario del Poder Judicial fue blanco de cuestionamientos a lo largo del período. La Presidenta de la CSJ sostuvo: *“No es posible que nosotros toleremos que más de 12 por ciento de los jueces en ejercicio estén en procesos disciplinarios en curso o en procesos concluidos. Realmente es un porcentaje muy alto, que exige la revisión correspondiente”*¹⁹, al tiempo que el máximo tribunal revirtió decisiones disciplinarias de remoción y suspensión en al menos cuatro casos²⁰. En al menos tres casos, los ciudadanos dijeron sentirse desasistidos por el CJ en cuanto dicho organismo no tramita con la celeridad y transparencia necesarias las denuncias recibidas, al punto que en un caso la CSJ admitió un amparo contra el CJ por denegación de justicia, a raíz de la reiterada falta de respuesta del órgano disciplinario ante las solicitudes de información del accionante sobre una denuncia introducida por éste contra tres jueces²¹.

En marzo de 1998, el Ministro de Estado Presidente de la Comisión Nacional Antidrogas, Carlos Tablante, formuló declaraciones en las que hacía referencia a la existencia de un grupo de jueces “narcocomplacientes”. Pese a que el CJ se mostró dispuesto a abrir las averiguaciones correspondientes, al cierre de este Informe se desconocían avances al respecto y persisten las dudas sobre la fundamentación de dichas denuncias. Cabe recordar que un año antes Tablante promovió la idea de una ley de emergencia judicial para “depurar” a esta rama del Poder Público, pero sin presentar mayores garantías, por lo que no es descartable que esta nueva iniciativa se inscriba en el marco de una “cacería de brujas” contra el Poder Judicial, tema que cobró fuerza durante la campaña electoral.

Más allá de posibles motivaciones políticas detrás de las denuncias contra jueces, lo cierto es que el actual sistema disciplinario no satisface las expectativas de transparencia sobre la actuación judicial. El mismo Congreso cuestionó el régimen disciplinario, al considerarlo *“...frecuentemente inoperante, cuando no excesivamente lento y con decisiones que a menudo no resisten la revisión en grado. La acumulación de causas disciplinarias sin resolver y las decididas por prescripción, producen desconfianza en los mecanismos legales vigentes y se traducen en deterioro y desprestigio del Poder Judicial”*²².

Una modalidad de actuación irregular que cobró fuerza durante este período fue la de acciones apresuradas por parte de jueces suplentes, que en varios casos fueron denunciados por los titulares una vez que se reincorporaron a sus cargos. El caso más sobresaliente fue el de la llamada “mafia judicial” que arrojó la detención de una juez provisoria, un abogado y dos trabajadores tribunales. Según la denuncia formulada, dichas personas manejaban toda una red de contactos para la venta de decisiones en el campo penal²³.

La reforma de la LOCJ introdujo algunos cambios que podrían contribuir a agilizar los procesos disciplinarios y darles mayor transparencia. Esta reforma estipula la separación de las funciones administrativas y disciplinarias en dos salas del Consejo²⁴ y consagra el acceso de las partes a las actuaciones²⁵, con lo cual se cierra la polémica que en el período pasado enfrentó a la FGR y la Inspectoría General de Tribunales, cuando esta última impidió el acceso de los fiscales del Ministerio Público a expedientes disciplinarios contra jueces y defensores públicos. La reforma también establece audiencia oral y pública de la Sala Disciplinaria en caso de que una denuncia prospere hasta dicha instancia²⁶, y establece además como responsabilidad del CJ la elaboración del Código de Ética del Juez Venezolano²⁷.

Procesos de reforma judicial con apoyo multilateral

Sin duda, los avances más significativos en materia de reforma judicial durante este período se produjeron en el campo legislativo, aunque no siempre con la profundidad esperada por la sociedad y por los mismos actores judiciales; desde ambos sectores se formularon valiosas

propuestas que sólo fueron recogidas parcialmente en las reformas legales aprobadas por el Congreso. Aún así, se abren algunas puertas que años atrás parecían completamente bloqueadas.

El mismo parlamento ha reconocido que *“La reforma Judicial es un proceso complejo porque comprende actos de diversa naturaleza realizados por órganos distintos del poder público, por su lado o en colaboración y durante un tiempo más o menos prolongado. No hay ni habrá actos mágicos ni soluciones únicas e instantáneas. Lo que sí debe haber es claridad en el diagnóstico, visión de conjunto y sostenida voluntad de liderazgo”*²⁸. Es precisamente en estas tres áreas en las que se siguen presentando dificultades para avanzar de forma significativa en el proceso de reforma y el Congreso tiene, al igual que el resto de los poderes, su cuota de responsabilidad.

En cuanto al CJ, el Congreso presenta un balance crítico: *“La enorme concentración de atribuciones muy diversas en un solo organismo, el cual además es un cuerpo colegiado, conduce a su inoperancia o a un poder indeseable e inconveniente por su magnitud. El resultado, a pesar de los esfuerzos que con variables intensidad y pertinencia se han hecho en varios periodos constitucionales, es una administración pesada, ineficiente y poco creativa para encontrar soluciones...”*²⁹.

El Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial (PIAPJ) a cargo del CJ y ejecutado parcialmente con un crédito por 30 millones de dólares concedido por el Banco Mundial (BM), siguió avanzando con la lentitud ya característica, especialmente en lo que se refiere a construcción y reacondicionamiento de despachos judiciales. Aunque autoridades del CJ han querido justificar el retardo por los recortes presupuestarios sufridos a raíz de la crisis financiera que afectó al país a comienzos de 1998, este argumento parece no tener un sustento firme, toda vez que los recursos del PIAPJ no forman parte del presupuesto regular sino de la cuenta especial que se maneja con el crédito del BM.

La falta de información precisa sobre diversos aspectos del proyecto sigue generando tensiones. Es así que en diversas reuniones sostenidas por el equipo de Provea con dirigentes de los sindicatos de trabajadores tribunalicios en varias regiones del país, éstos expresaron preocupación por la falta de información sobre la reestructuración del CJ y del Poder Judicial en su conjunto y por el posible impacto que ello pudiera tener en el campo laboral.

Uno de los aspectos que ha mostrado cierto progreso es el de la apertura de espacios de participación social en los procesos de reforma. Si bien la participación social fue prácticamente imposible en el plano legislativo, debido a la poca disposición de la Comisión Legislativa para escuchar e incorporar los planteamientos de las ONGs, se lograron algunos avances en el marco de los proyectos apoyados con créditos del BM, como son el PIAPJ y el Proyecto de Modernización de la CSJ (PM-CSJ). En el discurso pronunciado por la Presidenta entrante del CJ al asumir dicho cargo, ésta afirmó: *“...contamos con la colaboración de un equipo de Gerentes y jueces de primera línea, y en la cual [sic] está contemplado incorporar a la sociedad civil, organizada en la Alianza Social para la Justicia. Cabe destacar que ahora a la sociedad civil le prestaremos todo nuestro apoyo y la incorporaremos activamente para que formen [sic] parte del liderazgo y nos ayuden a consolidar esta Reforma Judicial que les pertenece [sic], pues la justicia emana del pueblo...”*³⁰.

Para comienzos de 1998, tanto el PIAPJ como el PM-CSJ habían incorporado cargos orientados a estimular la participación social en la justicia en general y en los procesos de reforma en particular. Dichos cargos fueron cubiertos durante el segundo trimestre de 1998. Desde entonces se han producido varios eventos y otras iniciativas tanto en Caracas como en varias regiones del país, que han permitido acercar al sector justicia y a la sociedad civil en áreas tales como formación de personal judicial, impulso de iniciativas legislativas y divulgación de la normativa recientemente aprobada. Si bien es cierto que la apertura de estos espacios ha encontrado resistencias al interior de los organismos del sector justicia, constituye un primer paso cuya profundización dependerá tanto de la voluntad política de las próximas autoridades judiciales, como de la capacidad de la sociedad civil para impulsar propuestas concretas, tangibles y efectivas que, al mismo tiempo, no se agoten en soluciones de corto plazo.

En cuanto al PM-CSJ, éste fue finalmente aprobado en noviembre de 1997, y el acuerdo de crédito fue firmado el 30.12.97. Simultáneamente, la CSJ inició el proceso de licitación para contratar un estudio estratégico global que será la base para el proceso de modernización. A lo largo de 1998 la firma contratada comenzó el estudio, el cual deberá ser presentado a la consideración y aprobación de la CSJ antes de finalizar 1998. Entre los aspectos del proyecto sobre los cuales se ha ido avanzando están: formación en materia informática para el personal de la CSJ; realización de un inventario general de los expedientes que cursan ante cada una de las tres salas y ante la Corte en Pleno; y la recuperación de la información del llamado archivo muerto. No obstante, resulta prematuro evaluar este proyecto, ya que su desarrollo definitivo dependerá del estudio estratégico cuya presentación está pendiente para fines de 1998³¹.

Cabe destacar como hecho positivo que, en el marco de los esfuerzos de modernización de la CSJ, esta entidad firmó sendos convenios de cooperación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dichos convenios tienen como propósito facilitar un intercambio divulgativo de jurisprudencia relacionada con la protección judicial de los derechos humanos³².

Otra iniciativa de reforma que viene desarrollándose con financiamiento multilateral es el Programa de Reforma del Sistema de Justicia (PRSJ-BID), destinado a apoyar la reforma del Ministerio de Justicia (prisiones y Policía Técnica Judicial) y de la FGR, en el marco del cambio del proceso penal. Este proyecto es financiado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual comenzó siendo de unos 50 millones de dólares y actualmente se encuentra en el orden de los 150 millones³³. Las preocupaciones sobre falta de coordinación, poca información al público y a los mismos actores judiciales y escasos espacios de participación social, que ha manifestado Provea en el pasado frente a los demás proyectos financiados con apoyo multilateral, cobran nuevamente vigencia en este caso; más aún en tanto y en cuanto se trata del proyecto que involucra un monto significativo de recursos.

El proyecto, que debió ser firmado a mediados de agosto de 1998, se encontraba en peligro de ser suspendido debido a reservas de la FGR. En efecto, el proyecto presenta como indicadores de impacto, entre otros, la reducción en un 10% de la violencia carcelaria y del número de presos sin condena, en un lapso de tres años. Por insólito que parezca frente a los cuantiosos recursos con que contaría el Ministerio Público para lograr este objetivo –por demás modesto– el Fiscal General se niega a firmar tal compromiso, frente a lo cual sólo cabe preguntarse ¿para qué puede querer el Ministerio Público estos recursos si no puede comprometerse a generar unos mínimos cambios en los principales problemas del subsistema penal-penitenciario? Provea no duda en afirmar que la falta de voluntad manifestada por el titular de la FGR evidencia los problemas de diseño de proyectos que se producen de espaldas a la sociedad, sin la suficiente información pública y manifestación de voluntad política de los actores involucrados en el marco de una política de estado que trascienda las iniciativas aisladas.

Derecho a una justicia pronta

Uno de los indicadores estadísticos con que cuenta el Poder Judicial en Venezuela para evaluar la celeridad de la justicia es la comparación entre el número de asuntos ingresados y resueltos. Para 1997 ingresaron a los tribunales de primera instancia en lo penal 116.327 asuntos y fueron resueltos 154.262, con lo cual se mantiene la tendencia del año precedente de mayor resolución de casos. Si bien esto no significa que esa resolución se realiza en los lapsos legalmente establecidos, sí puede contribuir a la descongestión de causas pendientes en los tribunales. En sólo cuatro estados el número de asuntos resueltos estuvo por encima de la mitad de la cantidad de asuntos ingresados. En la justicia civil, mercantil, agraria, tránsito, trabajo y menores la proporción fue de 208.309 asuntos ingresados contra 180.485 asuntos resueltos³⁴.

En el caso de la CSJ, en 1997 ingresaron 5.764 expedientes, resolviéndose 5.286 causas, sin incluir las actuaciones del juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa la cual dictó 1.037 autos, recibió 385 expedientes y remitió 342 a la Sala. Según la Presidenta de la CSJ, *“Si lo comparamos con el año 1996, se observa que se duplicaron las entradas y lo*

*mismo ocurrió con el número de sentencias dictadas*³⁵. No obstante, las verdaderas dimensiones del retardo procesal en la CSJ sólo podrán apreciarse una vez finalizado el censo de expedientes que se realiza en el marco del PM-CSJ. Por otra parte, el COPP establece la creación de salas especiales por cada 200 recursos de casación, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los lapsos procesales previstos en el nuevo Código. Según informaciones suministradas por el secretario de la Sala Penal, en 1997 ésta recibió 2.429 recursos de casación³⁶, sin que se haya procedido aún a crear las salas especiales, lo cual da una idea de las dimensiones del problema de retardo que afecta al máximo tribunal, al menos en el área penal.

A lo largo del período se formularon y se pusieron en marcha varias iniciativas destinadas a reducir el retardo judicial. La Oficina de Actualización Procesal de Causas Judiciales del CJ, dictó una serie de talleres sobre celeridad procesal para jueces y fiscales del área penal, en los cuales se brindó información sobre el derecho a una justicia pronta en el marco de la reforma del proceso penal³⁷. El COPP contempla también la figura de los acuerdos reparatorios que permite a las partes llegar a un arreglo por voluntad propia en aquellos delitos que el mismo COPP especifica como susceptibles de un pacto entre las partes. Por su parte, la justicia itinerante siguió aligerando la carga de trabajo de los tribunales penales en casos que están en estado de sentencia. Según la Oficina de Coordinación de los Jueces Itinerantes, en ocho años los 50 jueces itinerantes existentes han dictado 45 mil sentencias³⁸.

En el ámbito civil, a comienzos de 1998 se creó un nuevo juzgado de parroquia cuya única función es la consignación de alquileres, de tal forma que se descargue esta responsabilidad de los tribunales civiles que llevan asuntos de inquilinato³⁹, al tiempo que en el campo mercantil la iniciativa más significativa fue la aprobación de la ley de Arbitraje Comercial (LAC). El Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) estima que la principal contribución de esta Ley es la *"disminución del número de causas interpuestas ante los tribunales ordinarios y consecuentemente, aumento de la celeridad procesal"*⁴⁰.

Las características más relevantes de la LAC son:

- a. Establecer la libertad de las partes de someter sus disputas a arbitraje de acuerdo con las normas procesales que mejor puedan convenir a sus necesidades de pronta resolución y declaración del derecho;
- b. Asegurar la agilidad y la imparcialidad en la resolución de conflictos;
- c. Permitir que los procedimientos de arbitraje que se sigan correspondan a normas de conocimiento y aceptación internacional;
- d. Reducir sustancialmente el rol del Juez de primera instancia en el procedimiento arbitral, dada la gran cantidad de causas de las que actualmente conoce. No obstante, la Ley establece mecanismos de cooperación entre el Juez y los árbitros, al prever la posibilidad de su concurso a efectos del establecimiento de medidas precautelares y su competencia en materia de decisión del recurso de nulidad ejercido contra el laudo arbitral dictado⁴¹.

Más allá de estas iniciativas, que pueden contribuir a la realización del derecho a una justicia pronta, persisten situaciones de hecho o de derecho que la obstaculizan. Una de ellas es la de las vacaciones judiciales, asunto sobre el cual Provea ha expresado preocupación en otras oportunidades. Al respecto, resultan pertinentes las reflexiones de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Magistrada de la CSJ, quien sostiene que la LOPJ comete *"...el error de aludir a las vacaciones judiciales, lo cual constituye una referencia a las vacaciones del tribunal, supuesto éste absurdo, que nos coloca en la situación actual en la que el tribunal cesa sus funciones cuando lo lógico es que las vacaciones sean del juez titular. En todo caso, no hay norma alguna vigente que consagre las vacaciones de agosto a septiembre, salvo el malhadado acuerdo de la Corte Suprema de Justicia de fecha 05.08.97, en el cual este organismo manifestó su rebeldía contra la eliminación legal de las vacaciones"*⁴². Para agregar mayor confusión, la recién aprobada reforma a la LOPJ establece que los jueces gozarán de

vacaciones anuales (artículo 19), para luego referirse en el artículo siguiente a vacaciones judiciales (artículo 20).

El retardo procesal dio por resultado la prescripción de casos de corrupción que involucraban a personas vinculadas al mundo de la política; de ellos el más significativo fue el conocido como el caso de los jeeps, por el cual se encontraban procesados Blanca Ibáñez, José Angel Ciliberto y Jorge Mogna y cuya prescripción fue anunciada por la CSJ en julio de 1998. A raíz de este fallo, la Presidenta de la CSJ se mostró a favor de eliminar la prescripción en casos que involucran delitos contra el patrimonio público, afirmando además que *“no hay duda de que la prescripción es imputable a la Sala Penal puesto que habían transcurrido más de cuatro años sin decidir”*⁴³.

El retraso llegó a extremos insospechables en el caso de la masacre de Cararabo, ocurrida en febrero de 1995, cuando en marzo de 1998 la Corte Marcial decide reponer el caso al estado de inicio de las investigaciones; es decir, se anula todo el proceso para volver a empezar desde cero tres años más tarde. Esta decisión ha sido cuestionada por la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, organización que ha acompañado a los familiares de las víctimas de este caso, pues parte de las pruebas y testimonios resultarán mucho más difíciles de recoger con el paso de los años.

Diversos casos a los cuales Provea viene acompañando se mantienen pendientes después de varios años. Entre ellos se encuentran: la demanda de nulidad del artículo 128 de la LOT (7 años); la demanda de nulidad del reglamento parcial de la LOT sobre contratación colectiva de los empleados públicos (7 años); la demanda de nulidad sobre diversos artículos del Código de Justicia Militar (5 años) y la demanda de nulidad contra decretos sobre aumentos de ingresos mediante bonos sin incidencia salarial (3 años). En septiembre de 1998, la CSJ finalmente tomó una decisión en torno al recurso de nulidad intentado por la comunidad Kariña de Aguasay (Edo. Monagas) contra la ordenanza municipal que los despoja de sus tierras; la CSJ demoró 9 años en decidir el caso⁴⁴.

Garantías procesales

La Constitución consagra un grupo de garantías necesarias para hacer efectivo el derecho de todo individuo a un proceso justo. Entre ellas, en sus artículos 68 y 60 ordinal 1 garantiza el derecho a la defensa. Para que este derecho pueda ser ejercido por toda la población en condiciones de igualdad, diversos cuerpos normativos establecen la obligación del Estado de crear mecanismos que brinden una defensa adecuada a las personas que no tienen suficientes recursos para acceder a una defensa privada. El cumplimiento de esta obligación ha estado a cargo del CJ, a través de la defensoría pública de presos. Igualmente, la recién promulgada reforma de la LOCJ, en su artículo 17, establece el Servicio de Defensoría Pública Penal con la finalidad de asegurar la vigencia de la garantía constitucional del derecho a la defensa, en cualquier estado y grado del proceso, a los ciudadanos carentes de recursos económicos a través de la asistencia legal gratuita. Sin embargo, la efectividad de este servicio nuevamente queda en entredicho por la falta de creación de nuevas defensorías y la no asignación de recursos para mejorar la asistencia legal prestada.

El número de defensores públicos no ha aumentado en relación con el año anterior, totalizando 159 defensores para todo el país⁴⁵.

En 1997 el número de trámites realizados a nivel nacional por las defensorías públicas (defensas provisionales y definitivas, asistencia a declaraciones indagatorias, actos de cargos celebrados, pruebas promovidas, recursos presentados, visitas a cárceles, informes por tratamiento dado a reclusos, solicitudes elevadas por indicación de los procesados) disminuyó respecto al año anterior siendo el total 62.151, situándose el promedio nacional en 398 trámites por defensor. Los 159 defensores públicos tuvieron a su cargo 10.357 defensas provisionales y 14.376 defensas definitivas.

Los datos señalados anteriormente evidencian que la calidad de la defensa prestada por los defensores públicos es sensiblemente inferior a la obtenida por aquellos que pueden acceder a

la defensa privada. Esta situación se puede tornar especialmente grave con la próxima puesta en vigencia del COPP donde, por las características del nuevo proceso, se exige del defensor una mayor atención a los casos asumidos. En el procedimiento establecido en el Código de Enjuiciamiento Criminal (artículo 195), los actos ejecutados por el defensor público comienzan a realizarse en una etapa relativamente avanzada del proceso, como es el acto procesal de la declaración indagatoria; además, en la práctica, por el número de casos asumidos, la actividad del defensor se limita por lo general a cumplir con algunas exigencias formales del proceso sin hacer una real oposición a los hechos imputados al procesado.

Con el nuevo sistema penal esta práctica debería ser superada por adquirir el derecho a la defensa un rango primordial al hacerse efectivo desde el primer acto del procedimiento hasta la culminación del mismo; por tanto, si no se incrementa el número de defensorías y no se dotan con los recursos necesarios, los beneficios que traerá la reforma al sistema procesal penal quedan en entredicho, al no estar al alcance de las personas de escasos recursos económicos la posibilidad de poder contar con una defensa idónea. En tal sentido, la vicepresidente de la Asociación de Defensores Públicos Judith Alfonso manifestó su preocupación por la ausencia de una infraestructura adecuada que permita a los defensores públicos enfrentar con éxito los retos impuestos por la reforma; igualmente expresó la poca receptividad mostrada por el Poder Legislativo a la iniciativa de crear un instrumento legal que consagre la plena autonomía de los servicios de defensa pública para que dejen de estar subordinados administrativamente al CJ46.

También fue vulnerado el derecho constitucional a la defensa en el procedimiento de extradición de la ciudadana peruana Cecilia NÚÑEZ CHIPANA, desde el momento de su detención hasta su devolución al Perú el 03.07.98. Entre las violaciones a las garantías procesales de derechos fundamentales de Núñez Chipana se encuentra el aislamiento al que se le sometió en el período en que estuvo detenida en las dependencias de la DISIP, no pudiendo sostener reuniones privadas con sus abogados. Este hecho impidió que pudiera firmar de inmediato una petición de asilo político o el otorgamiento de un poder judicial para hacer efectiva su defensa. Respecto a su petición de asilo, la cual sólo se pudo formalizar al ser trasladada al tribunal que estaba conociendo de la causa, el gobierno venezolano nunca le notificó respuesta oficial alguna. Por otro lado, la CSJ declaró secreto el expediente donde está contenida la decisión de extradición, no pudiendo sus abogados obtener copia certificada del mismo. Este hecho perjudicó notablemente las posibilidades de defensa de Núñez Chipana, ya que a través del acceso al expediente se habría podido contrarrestar una serie de irregularidades ocurridas en el proceso que se le sigue actualmente en su país.

Esta conducta de la CSJ es violatoria del artículo 68 de la Constitución y del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El 22.07.98 Provea solicitó a la CSJ copia certificada de la decisión de la Sala Penal invocando el derecho de petición consagrado en el artículo 67 de la Constitución; hasta la fecha, no se ha recibido respuesta. Otras irregularidades que afectan garantías procesales en este caso, se presentan más adelante en un recuadro sobre el caso.

La promulgación del nuevo COPP y su plena entrada en vigencia a partir de julio de 1999 ha creado fundadas expectativas en diversos medios, sobre una mejora sustancial en la manera de impartir justicia en Venezuela. Se espera que los principios incorporados al COPP, como son entre otros la oralidad y el cambio de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, donde la presunción de inocencia y la libertad personal son reglas generales, puedan darle al acusado una garantía más eficaz para su defensa.

El 25.03.98 entraron en vigencia tres instituciones procesales del COPP. Estas son los acuerdos reparatorios, la admisión de los hechos y la publicidad de las actuaciones del sumario. Respecto a esta última institución, si bien no se elimina completamente, la opinión tanto de jueces como de abogados coincide en considerarlo un paso adelante en garantizar una defensa adecuada y acabar con los vicios que generaba el anterior sistema. A manera de ejemplo, con el nuevo sistema no se podrán realizar pruebas en la fase del sumario sin que el procesado o su defensor estén presentes, pudiendo ejercer el principio probatorio del control de la prueba. En opinión del Juez Antonio Marval, *"la entrada en vigencia de estas tres*

*instituciones consagra el verdadero derecho a la defensa y es el paso más importante que le han dado a la legislación y a la administración de justicia en nuestro país*⁴⁷. De igual manera, el juez titular del Tribunal Superior Vigésimo Primero en lo Penal, Frank Vecchionacce, expresa que la eliminación del sumario es *“una conquista importantísima ya que el antiguo modelo procesal dio carta blanca a todo tipo de corruptelas, tanto en la policía como en la actuación de los abogados o de la parte acusadora”*⁴⁸.

Sin embargo, los beneficios de la eliminación parcial del secreto sumarial se ven disminuidas con la facultad otorgada por el artículo 313 del COPP al Ministerio Público de solicitar una reserva de actuaciones, que en la práctica impide de nuevo al imputado y su defensor tener acceso al expediente. La reserva de actuaciones llega a diez días continuos y puede extenderse por otros diez días más. Esta reserva es solicitada bajo la presunción de que el imputado pueda entorpecer el proceso al conocer las investigaciones que se realizan. Al no ser la ley más específica al respecto, pueden darse situaciones en que los fiscales del Ministerio Público utilicen de forma abusiva la reserva de actuaciones. Llama a preocupación la circular emitida por el Fiscal General de la República Ivan Darío Badell en la cual les informa a sus funcionarios que la esencia del secreto sumarial permanecería intacta. Según se afirma en esta circular, *“Esta figura procesal (secreto sumarial) se mantendrá con la nueva legislación aunque con algunas modificaciones y distinta denominación, además la nueva legislación no implica que el imputado o su defensor tengan acceso a las actuaciones sino que serán los Fiscales del Ministerio Público quienes les informarán acerca de éstos”*⁴⁹.

En el caso de las cuentas mancomunadas que implican al ex Presidente de la República Carlos Andrés Pérez, se le impidió a sus abogados defensores tener acceso al expediente por una solicitud de reserva solicitada por el Fiscal General de la República, pudiendo solo tener acceso luego de declarado el auto de detención, momento en el cual sus abogados pudieron comenzar una defensa efectiva. En opinión del abogado Javier Elichiguerra, *“existe una contradicción entre la razón de las reserva de actuaciones y la presunción de inocencia que el mismo COPP consagra en su artículo 8, si al imputado se le considera inocente hasta prueba en contrario es incoherente que no se le permita tener acceso al expediente”*⁵⁰.

El caso Núñez Chipana: violaciones al derecho a la defensa y al debido proceso

El proceso judicial de extradición contra la ciudadana peruana Cecilia Rosana Núñez Chipana, solicitada por el gobierno de ese país bajo cargos de terrorismo, se desarrolló con numerosas irregularidades. Se violó el derecho a la defensa y al debido proceso.

La mayoría de la Sala Penal de la CSJ no consideró los argumentos expuestos por la defensa en el escrito de informes. En su decisión, la Sala no dedica ni una sola línea a razonar y analizar el voluminoso informe en el cual los abogados defensores desarrollan el principio internacional de no devolución, hacen oposición a las pruebas presentadas por el Estado peruano recurriendo al uso de jurisprudencia de la propia Corte, se prueba con informes de la OEA y ONU los riesgos que la procesada correría en el Perú y demuestran con documentos emanados de las ONGs de derechos humanos del Perú los vicios procesales contra las personas juzgadas por terrorismo en ese país. La Corte -teniendo la obligación de hacerlo- tampoco se pronunció sobre la medida preventiva que a favor de Cecilia Núñez había decidido el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, el cual ordenaba al Estado venezolano no extraditarla hasta tanto el Comité adoptara una decisión definitiva. Cecilia Núñez es extraditada cuando todavía no había culminado el proceso judicial en territorio venezolano. En un hecho sin precedentes se desconoció un amparo ejercido contra la decisión de la Sala Penal. Tal como lo dejó expresamente establecido el Magistrado Jorge Rosell, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8, párrafo 2, inciso h, establece el derecho de toda persona inculpada de delito de *“recurrir el fallo ante juez o tribunal superior [...] debe observarse también que el asunto que ocupó a la Sala Penal, además de conocerlo en primera y única instancia, versó sobre el conocimiento de hechos, pues para autorizar la extradición de quien era una simple procesada (no había recaído sentencia en el proceso penal), la Sala tuvo que apreciar y valorar las pruebas que presentó el gobierno requirente...”*¹. Cecilia Núñez fue extraditada el 03.07.98 y la Corte se pronunció sobre el amparo cuatro días después.

Además de estos hechos hay otros que llaman poderosamente la atención en el desarrollo de este caso:

El 30.06.98, es decir, tres días antes de que se procediera a la extradición, el Ministerio de Relaciones Exteriores en nota verbal No 1.320 dirigida al Comité de las Naciones Unidas Contra la Tortura afirma: "*el Estado venezolano ha procedido a la extradición*", informando como cierto un hecho que no había ocurrido. Esta conducta del Ejecutivo Nacional evidencia el empeño que había en extraditar a la procesada, aún cuando la CSJ estuviese conociendo del caso. Extraña que la extradición se haya efectuado pasando por encima de la autoridad de la CSJ y ésta haya guardado absoluto silencio.

La procesada es entregada a las autoridades peruanas sin haber recibido respuesta del gobierno sobre la solicitud de Asilo que hizo verbalmente el 27.02.98 y reafirmó por escrito en fecha 24.03.98 ante el Ministerio de Relaciones Interiores.

El Ministerio Público, al emitir su opinión a favor de la extradición, no consideró la fundamentación jurídica sobre derechos humanos que fue expuesta por la defensa ni la medida preventiva del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura. Tampoco se pronunció sobre la denuncia que hiciera la procesada acerca del trato inhumano que estaba recibiendo en la DISIP.

Finalmente, la extradición de la señora Cecilia Núñez se efectuó sin notificarla a los familiares y abogados. La misma se realizó a altas horas de la tarde de un día viernes, cuando las comunicaciones con las autoridades nacionales se dificultan y las acciones de los abogados defensores ante el Poder Judicial y el Ministerio Público, se reducen a su mínima expresión. Tales prácticas, tan recurridas por otros Estados que violan sistemáticamente los derechos humanos, no pueden generalizarse ni hacerse comunes dentro del accionar del Estado venezolano bajo ninguna circunstancia y menos aún en pro de la seguridad nacional o por razones de Estado.

-
1. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Plena, Voto salvado del Magistrado Jorge Rosell. 07.07.98. Expediente No 1008. Pág.7.

Por ello, es imprescindible que la CSJ se pronuncie sobre la contradicción entre ambos artículos tomando en cuenta los principios constitucionales, para poner límites precisos a las actuaciones de los fiscales y dar efectividad a la intención de otorgar al ciudadano mayor seguridad jurídica en el respeto de sus garantías procesales. Como una buena noticia fue recibida por las organizaciones de derechos humanos la decisión de la CSJ de anular la Ley sobre Vagos y Maleantes. Con esta derogatoria se pone fin a una larga práctica llevada a cabo por las autoridades civiles de arrestar administrativamente a personas consideradas como peligrosas. La anulación de esta ley se debió en gran parte a la presión ejercida por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, los cuales denunciaron insistentemente su inconstitucionalidad.

Derecho a ser juzgado por un tribunal competente

De acuerdo con el compromiso adquirido por el Estado venezolano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de someter a un proceso de reforma el Código de Justicia Militar (CJM), éste fue reformado el 17.09.98⁵¹. Sin embargo, esta reforma no incorpora principios apegados al derecho internacional de los derechos humanos ni de una administración de justicia democrática e independiente. Este nuevo CJM mantiene el principio que le dio origen en 1933 de la "justicia de comando". Según Duque Corredor⁵², ésta consiste en que los jefes y comandantes forman parte de la justicia militar, entre ellos el Presidente de la República, sin cuya orden no pueden iniciarse los juicios. Aún después de detenido el presunto

indiciado, el juicio no puede continuar si no lo autoriza el Presidente, incluso este puede ordenar a su libre discreción la suspensión del juicio y la ejecución de la sentencia.

La justicia militar seguirá contando con una alta injerencia del Ejecutivo Nacional, puesto que faculta al Presidente de la República y al Ministro de la Defensa para intervenir en la elección de los jueces y organizar los tribunales militares. También puede intervenir ordenando la no apertura de un juicio, pues no se modificó el artículo 54 del Código. Por el contrario, se agrega un nuevo artículo, el 593, que otorga al Presidente la facultad de decidir si se continúa o no un proceso una vez que el Juez de Control haya admitido una acusación. Asimismo, persiste la violación al principio de la indivisibilidad del Ministerio Público. La participación de fiscales civiles se reduce a su mínima expresión, ejerciendo la función sólo fiscales militares y un Fiscal General Militar. Por otra parte, no tienen los fiscales militares autonomía para iniciar una investigación pues ésta queda sujeta a una orden previa de una autoridad competente⁵³. La modificación del artículo 123 mantiene el juzgamiento de civiles por tribunales militares. Se amplían las instancias competentes para ordenar una averiguación militar incorporando –entre otros– a los Comandantes de los Teatros de Operaciones (Art. 163).

La reforma incorpora la implantación del juicio oral y público en la administración de justicia militar, quedando, sin embargo, poco claro lo referente a la participación ciudadana. Igualmente eleva el Código a rango de Ley Orgánica.

Llama la atención el hecho de que con el objeto de adaptar el Código al nuevo proceso penal no se haya incluido el título preliminar del COPP *“Principios y garantías procesales”* que incorpora al proceso penal principios como el de la presunción de inocencia, afirmación de la libertad, autonomía e independencia de los jueces y la igualdad de las partes en el proceso.

Al mantenerse intacta lo fundamental de la estructura de la justicia militar, se genera una situación de desigualdad en relación con el derecho a un juicio justo entre las personas procesadas por la justicia ordinaria y quienes sean procesadas por la justicia militar.

Finalmente, hay que destacar que el proceso de reforma del Código se desarrolló con un hermetismo tal como si el mismo constituyera un asunto de “seguridad de Estado”, lo cual es contrario al espíritu democrático en el proceso de formación y promulgación de las leyes. Todas las gestiones realizadas para obtener una copia del proyecto de reforma fueron infructuosas, incluso las realizadas personalmente ante el Presidente de la Comisión Legislativa del Congreso, diputado Luis Enrique Oberto. Aún así, la Alianza Social por la Justicia le presentó al Parlamento un documento en el cual propuso seis principios que deberían regir la reforma al Código de Justicia Militar: 1.- Incorporar la estructura de la justicia militar al poder judicial; 2.- Garantizar la autonomía e independencia de los jueces militares y como parte de ello que los jueces no estén sometidos a la obediencia del superior; 3.- Establecer la carrera judicial militar implementando entre otras medidas los concursos de oposición; 4.- Eliminar la Fiscalía Militar y asignar competencia al Ministerio Público para actuar en la justicia militar; 5.- Incorporar al Código todos los principios sobre protección de los derechos humanos y garantías procesales incorporados al COPP; 6.- Aplicar en la Jurisdicción Militar los beneficios procesales contemplados en las leyes especiales en materia penal.

Derecho a acceder a la justicia

El derecho que tiene todo ciudadano de acudir a los órganos jurisdiccionales para solucionar sus conflictos legales, tiene su consagración en el artículo 68 de la Constitución; sin embargo, este derecho es vulnerado por los altos costos que genera acudir a los tribunales, tanto en el pago de los aranceles judiciales como de los honorarios profesionales, afectando con esto a las personas de escasos recursos económicos⁵⁴. En tal sentido, el diputado Gustavo Mujica denunció que en *“numerosas notarías del país se cobran ilegalmente aranceles en detrimento del ciudadano, exigiendo del Ministerio de Justicia un mayor control para poner freno a estas irregularidades”*⁵⁵.

El desarrollo de la Justicia de Paz constituye un importante avance para brindar a las comunidades una vía para resolver sus conflictos comunitarios y fortalecer la organización de la sociedad civil. Sin embargo, la falta de voluntad política demostrada por la mayoría de los Concejos Municipales del país para aprobar las ordenanzas necesarias para implementar en sus respectivos municipios los procesos de elección de los jueces de Paz, así como el no otorgamiento de recursos económicos para crear la estructura necesaria para impartir este tipo de justicia, ha impedido su desarrollo más amplio. De hecho, el 62% de los jueces de paz realizan sus labores en una vivienda familiar. Como muestra de la falta de voluntad política está el hecho de que existan en el país, desde 1995, 162 proyectos de ordenanzas introducidas en los diferentes Concejos Municipales, de los cuales se han aprobado sólo 22. Según estudios realizados por la asociación civil Primero Justicia, en las cuales se recaba la opinión de los jueces de paz sobre las dificultades enfrentadas en el ejercicio de sus funciones, la mayoría señaló el aspecto económico y de recursos como su principal obstáculo (el 29% señala la falta de recursos económicos, el 30% la falta de una sede propia, y el 18% la falta de apoyo por parte de las Alcaldías)⁵⁶.

En comparación con los 121 jueces de paz elegidos en el período pasado, hasta la presente fecha esta cifra se incrementó en tan sólo 132 jueces, lo cual demuestra lentitud en la implantación de esta ley. Para solventar estos obstáculos, María Esther Díaz, de Primero Justicia, señaló que esta organización, junto con la Comisión Redactora Especial de la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, plantean incluir una norma dentro de la Ley a reformar, que permita al Alcalde –sin necesidad de aprobación de la Cámara Municipal– dictar un reglamento que le faculte para abrir rápidamente los procesos electorales de jueces de paz⁵⁷.

La mayoría de los conflictos resueltos por los jueces de paz tienen relación con problemas vecinales (18%), problemas familiares (38%), y problemas patrimoniales (12%), siendo el mecanismo de la conciliación el más utilizado (92%)⁵⁸. En función de esto, los jueces de paz pueden contribuir a garantizar el acceso a la justicia en aquellos casos de naturaleza vecinal lo cual es una dimensión importante de la justicia, además de ser un instrumento de promoción y educación en derechos humanos. Sin embargo, queda por resolver el problema de acceder a la resolución de conflictos cuya naturaleza requiera necesariamente la utilización de la jurisdicción ordinaria, por lo que el Estado debe implementar medidas que permitan a la población no quedar excluida en el ejercicio de este derecho.

Otro aspecto relacionado con el acceso a la justicia es el de las decisiones judiciales que favorecen la impunidad en casos graves de violaciones de derechos humanos. Así, la Corte Marcial de la República declaró nulas todas las actuaciones del Consejo de Guerra de Maracay, así como del Tribunal Militar de Puerto Ayacucho en el caso que desde 1995 se le seguía a un teniente y tres infantes de marina supuestamente incurso en un homicidio y lesiones a los pobladores de Cararabo. La razón de esta anulación fueron los vicios e irregularidades existentes en la substanciación de los expedientes respectivos. Esta decisión, en la práctica, pone en libertad a los presuntos indiciados hasta que se decida abrir un nuevo proceso y obliga a las organizaciones de derechos humanos que hacían seguimiento del caso a comenzar de nuevo sus actuaciones.

El aumento de la violencia delictiva especialmente en las zonas populares y la ausencia de medidas que garanticen seguridad a los ciudadanos dentro del marco del Estado de Derecho, continúan motivando que la práctica de algunas comunidades de tomar la justicia por sus manos se haga cada vez más cotidiana. En el período, se registraron al menos 26 intentos de linchamiento de los cuales dos se concretaron. Esta práctica es muchas veces alentada indirectamente por las autoridades gubernamentales a través de declaraciones que tienden a justificarla debido a la ausencia de recursos efectivos para frenar el auge delictivo. A manera de ejemplo, la reacción de las autoridades frente a la eliminación de la Ley de Vagos y Maleantes fue en muchos casos de *indignación* por haberse derogado el “*único instrumento legal que permite a las comunidades defenderse de malechores y azotes de barrios no quedándoles otra alternativa que acudir a los linchamientos*”⁵⁹.

Derecho a un recurso efectivo

En el período en estudio se produjeron importantes decisiones en materia de amparo constitucional que crean precedentes positivos en la protección de los derechos humanos. En agosto de 1998, la CSJ acogió favorablemente un recurso de amparo contra la orden de la FGR mediante la cual se prohíbe el otorgamiento del certificado de nacimiento a hijos de migrantes ilegales⁶⁰. En ese mismo mes, la CSJ declaró con lugar un amparo en favor de un grupo de personas que viven con VIH, ordenando al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a brindar los medicamentos y atención requerida por estos pacientes⁶¹.

También en materia de HIV, pero en esta oportunidad por la preservación del derecho a la privacidad, manteniendo la reserva en torno al estado de salud del personal de las FFAA que vive con VIH y el desarrollo de programas médicos y de concientización sobre la enfermedad al interior de las FFAA⁶². En este caso, sin embargo, se produjo el desacato del Ministro de la Defensa, lo cual dio lugar a una orden de ejecución forzosa por parte de la CSJ. El desacato a medidas de amparo por parte de altos funcionarios del Ejecutivo sigue presentándose con cierta frecuencia. En enero de 1998 dos funcionarios despedidos de forma injustificada de sus cargos y quienes habían sido favorecidos con una medida de amparo que ordenaba su restitución en los mismos, denunciaron que el Ministro de Justicia se negaba a acatar la decisión judicial⁶³.

A lo largo del período, varios juristas se pronunciaron a favor de la creación de la Sala Constitucional de la CSJ, como una medida para evitar la *amparitis*, es decir el uso abusivo del recurso de amparo⁶⁴; cabe recordar que en 1997 la Alianza Social por la Justicia se pronunció en favor de la creación de la Sala Constitucional, como un mecanismo que contribuiría, al menos parcialmente, al desarrollo de mecanismos más consistentes en favor del ejercicio del derecho a un recurso efectivo.

Obligación de las autoridades a cooperar con la justicia

El derecho a la justicia no depende exclusivamente de las actuaciones del Poder Judicial. Las autoridades de los demás poderes públicos tienen la obligación de cooperar con la justicia; sin embargo, con frecuencia se convierten en un obstáculo, especialmente en el caso de funcionarios auxiliares, bien sea de las policías uniformadas o de la policía judicial.

En abril de 1998, la Subcomisión de Derechos Humanos de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados inició una investigación en torno a numerosas denuncias que involucran a funcionarios de la Policía Metropolitana, particularmente del Grupo Pantaneros, en *siembra* de drogas como medida de intimidación⁶⁵.

En ese mismo mes, el ministro de la Secretaría de la Presidencia ordenó a la PTJ profundizar las investigaciones en torno a la muerte del menor Randy Eduardo PREPO GÓMEZ (16), ocurrida en Puerto Píritu (Edo. Anzoátegui); las denuncias apuntan al hecho de que la policía estaría encubriendo el caso debido a que el presunto responsable es hijo de un edil del partido de gobierno⁶⁶. El posible encubrimiento policial también fue denunciado por la Vicaría de Derechos Humanos de Puerto Cabello (Edo. Carabobo), la cual exigió la salida de la PTJ del caso del homicidio del Vicario General William Guerra; en la comunicación dirigida a la FGR, el representante de la Vicaría señala: "*con estupor hemos visto cómo elementos inherentes a las experticias forenses han dejado de cumplirse con el rigor de una averiguación que arroje conclusiones científicas*"⁶⁷. Según los denunciantes, el presunto homicida sería un confidente de la PTJ, lo cual explicaría la falta de diligencia de ese cuerpo policial en las investigaciones del caso.

Hechos como los reseñados han dado origen a diversas medidas disciplinarias y de destitución en cuerpos policiales del país. En abril de 1998 un total de 72 funcionarios fueron destituidos de la Policía del Edo. Carabobo⁶⁸, al tiempo que un Fiscal del Ministerio Público fue comisionado para abrir una investigación en la Policía del Edo. Anzoátegui, a raíz de una serie de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos que involucrarían a funcionarios de dicho cuerpo⁶⁹. En abril del mismo año, se había producido otra denuncia contra este organismo policial, por parte de un grupo de abogados que afirman que existe un grupo de policías que le manifiestan a los detenidos lo "*inconveniente*" que puede resultarles contratar

los servicios de un abogado y ofrecen el apoyo de los abogados del órgano policial⁷⁰. También en el Edo. Aragua, el Director General de la Policía estatal anunció el inicio de investigaciones contra funcionarios acusados de abuso de autoridad, violaciones a los derechos humanos y robo de vehículos⁷¹.

Según declaraciones del entonces Ministro de Relaciones Interiores, José Guillermo Andueza, el proyecto de Ley Orgánica de Policía incorpora el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de Naciones Unidas, lo cual brindaría una plataforma legal para reducir los abusos policiales en el curso de investigaciones penales⁷².

Papel del Ministerio Público

Durante el mes de marzo de 1998, la prensa reflejaba el enfrentamiento entre el Fiscal General y los parlamentarios⁷³, debido a la posición del representante del Ministerio Público de negarse a rendir cuentas y explicaciones de sus actuaciones al Congreso de la República. Esta misma actitud la ha asumido el Fiscal General frente a las organizaciones no gubernamentales, respecto de las cuales declaró: *“Estaban acostumbrados a utilizar nuestros informes para realizar los suyos y presentarlos ante instituciones internacionales. Ordené que no se les permitiera más el acceso a nuestro trabajo”*⁷⁴. De manera tal que el actual Fiscal General de la República, asume que tiene la facultad de no rendir cuentas ni a la institución que lo ha nombrado para ejercer dicho cargo y mucho menos, a las organizaciones de la sociedad que él representa en los procesos en que interviene.

Esta posición, carente de un sentido de responsabilidad institucional, se ve reforzada por la errada interpretación del artículo 51 de la vigente Ley Orgánica del Ministerio Público⁷⁵, en cuanto al cumplimiento estricto de las circulares del Despacho del Fiscal General sobre la forma en que deben ser interpretadas las leyes y los casos, debido a una desviación de los criterios de unidad e indivisibilidad de esta institución, en desmedro de la autonomía de los fiscales del Ministerio Público.

Tal situación es producto de la ausencia de una carrera fiscal; el ya aprobado COPP pretende subsanar este vacío, previendo además la existencia de fiscales regionales para cada uno de los estados, cuyo nombramiento debería realizarse bajo las reglas de la ya referida carrera fiscal. No obstante, el Fiscal General realizó *a dedo* el nombramiento de estos Fiscales Regionales, en el mes de mayo del presente año, evadiendo así lo establecido en el COPP, en cuanto a la necesidad de una carrera fiscal.

En función de la mal entendida interpretación de los criterios de unidad e indivisibilidad y del cumplimiento estricto de las órdenes del Fiscal General en este sentido, la Procuradora Primera de Menores del Edo. Táchira se negó a tramitar el certificado de nacimiento de dos niñas, por ser hijas de madres indocumentadas. La Procuradora actuaba de acuerdo a la opinión de la Directora General de Familia y Menores del Ministerio Público, quien actuando por delegación del Fiscal General de la República, señaló: *“...no pueden los representantes del Ministerio Público [...] instar a los funcionarios del Registro Civil, a inscribir el nacimiento de niños cuyos padres carezcan de identificación...”*. Opinión y conducta, tanto de la referida Procuradora como del Ministerio Público que fueron declaradas inconstitucionales por la CSJ⁷⁶, por cuanto implican la violación del derecho fundamental a la identificación y a la inscripción en el registro civil de las respectivas niñas, e incluso, su derecho a la nacionalidad venezolana y a la no discriminación.

De esta manera la FGR, además de obstaculizar el control parlamentario y social del cumplimiento de su función e impedir la autonomía de sus funcionarios, actúa de manera ineficiente en el cumplimiento de sus funciones, tal como lo reflejan las consultorías internacionales.

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, señala respecto de las fiscalías con competencia en el juicio penal ordinario: *“...la Fiscalía no ejerce realmente actividades de investigación, porque el Fiscal espera que el juez le envíe el expediente, al*

*concluir el sumario. Aún en los casos en que plantea acusación, no propone pruebas, porque son suficientes las acumuladas durante el sumario*⁷⁷.

Esta misma falta de diligencia la han padecido organizaciones tales como “Ventana a la Libertad” respecto de las fiscalías penitenciarias, sobre las cuales Carlos Nieto, director de la referida ONG, comenta que: “... *prestan un servicio deficiente; las denuncias que se presentan sobre maltratos a los reclusos no son procesadas de manera inmediata, cuando atienden o acuden a los penales, las señales de maltrato ya han pasado [...] No actúan cuando se denuncian actos de corrupción por parte de los funcionarios de las prisiones. Avalan los actos arbitrarios del Ministerio de Justicia y mantienen una actitud silenciosa cómplice*”⁷⁸.

Por su parte, un consultor internacional del BID, señaló respecto de estas Fiscalías Penitenciarias: “*Es evidente su escaso número (7), su ausencia de medios, la falta de eficacia y activismo de la Institución, la escasa preparación de alguno de sus componentes [...] Diríase que es una ONG más que una Fiscalía de la República. Su actividad se limita a levantar actas de las violaciones de los derechos, en la mayoría de los casos a iniciativa de otras organizaciones, y en muy pocos supuestos estas actas traducen en sanciones para los responsables...*”⁷⁹.

En definitiva, el análisis de la actuación del Ministerio Público muestra un desempeño ineficiente en el cumplimiento de sus funciones como garante de la legalidad en los procesos penales, como agente de protección de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios y como representante de los intereses de personas bajo regímenes especiales de protección, como lo son los niños.

-
1. Ver: PROVEA: [Informe Anual octubre 1996 - septiembre 1997](#), Págs. 78-79.
 2. El Nuevo País, 06.11.97, pág. 21.
 3. Últimas Noticias, 12.02.98, pág. 23 y 24.02.98, pág. 11; El Globo, 11.02.98, pág. 9 y 17.02.98, pág. 16; El Nacional, 15.02.98, pág. D-5.
 4. REPÚBLICA DE VENEZUELA: [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial](#). Congreso de la República, 27.08.98.
 5. Así es la Noticia, 12.05.98, pág. 22 y El Nuevo País, 13.05.98, pág. 21.
 6. Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia. Documento de Trabajo. *Autonomía e Independencia del Poder Judicial y Colaboración entre los Poderes Públicos*. Caracas, 5 de marzo de 1998.
 7. CONSEJO DE LA JUDICATURA: *Total de despachos judiciales a nivel nacional*. Cuadro elaborado por la Dirección General Sectorial de Carrera Judicial, 20.08.98. Cabe aclarar que no se dispone de información actualizada sobre la proporción de titulares y provisorios en el caso de las defensorías.
 8. Comunicación remitida a Provea por la Dirección General Sectorial de Carrera Judicial. DGSCJ-594-98, 24.08.98.
 9. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: *Discurso de la Magistrado Presidente Dra. Cecilia Sosa Gómez, con motivo del acto de inicio del año judicial 1998*. Mimeo. Caracas, enero 1998.
 10. Reporte de la Economía, 27.03.98, pág. 5.
 11. REPÚBLICA DE VENEZUELA: [Ley de Reforma de la Ley de Carrera Judicial](#). Congreso de la República, 25.08.98.
 12. Ver ALIANZA SOCIAL POR LA JUSTICIA: [Así queremos la reforma judicial](#). Principios básicos para la reforma del sistema de administración de justicia. Caracas, julio 1997.
 13. Ver: PROVEA: [Informe Anual, octubre 1996 - septiembre 1997](#), pág. 85.
 14. REPÚBLICA DE VENEZUELA: [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#). Congreso de la República, 08.09.98.
 15. REPÚBLICA DE VENEZUELA: [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#). Op. cit. exposición de motivos.
 16. REPÚBLICA DE VENEZUELA: [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#). Exposición de motivos.
 17. [Ley de Reforma de la Ley de Carrera Judicial](#), artículo 9.
 18. CONSEJO DE LA JUDICATURA: Memorandum del Tribunal Disciplinario sobre actuaciones disciplinarias realizadas entre octubre de 1997 y julio de 1998, 17.08.98.
 19. Reporte, 10.07.98, pág. 14.
 20. Últimas Noticias, 13.03.98, pág. 56; 03.05.98, pág. 7; 21.05.98, pág. 18; El Universal 18.08.98, pág. 1-19.
 21. Últimas Noticias, 11.02.98, pág. 10.
 22. [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#). Exposición de motivos.
 23. Primicia, N° 46, Caracas, septiembre 1998, págs. 12 - 17.
 24. [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#), artículo 9.
 25. Ídem, artículo 41.
 26. Ídem, artículo 47.
 27. Ídem, artículo 10, ordinal 4°.
 28. [Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura](#). Exposición de motivos.
 29. Ídem.
 30. CONSEJO DE LA JUDICATURA: [Discurso de la Magistrada Gisela Parra Mejías, Presidenta entrante del Consejo de la Judicatura](#). Mimeo. Caracas, 15.01.98. Pág. 4.
 31. Ver el discurso de la Magistrado Presidente Dra. Cecilia Sosa Gómez, con motivo del acto de inicio del año judicial 1998.
 32. Reporte, 04.06.98, pág. 12.
 33. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: [Perfil del proyecto Programa de Reforma del Sistema de Justicia](#). VE-0057, 11.11.97. Versión electrónica iadb.org/doc97/pro/pve0057.htm.

34. Datos suministrados a Provea por la División de Estadísticas del Consejo de la Judicatura.
35. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Discurso de la Magistrado Presidente Dra. Cecilia Sosa Gómez, con motivo del acto de inicio del año judicial 1998. Op. Cit.
36. Últimas Noticias, 20.12.97, pág. 20.
37. El Carabobeño, 13.11.97, pág. D-18; Últimas Noticias, 31.05.98, pág. 18.
38. Últimas Noticias, 22.02.98, pág. 4.
39. Últimas Noticias, 26.01.98, pág. 54.
40. CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES: Ley de Arbitraje Comercial: aspectos fundamentales y aprendizajes. La visión del sector privado. Caracas, 1998.
41. CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES: Los avances del proceso de reforma judicial en la perspectiva de la inversión privada. Mimeo. Caracas, 1998. Pág.9.
42. El Universal, 25.08.98, pág. 1-5.
43. El Universal, 29.07.98, pág. 1-18.
44. Corte Suprema de Justicia, Sala en Pleno, Sentencia del 06.10.98. Expediente N° 0392.
45. Datos suministrados por la División de Estadísticas del Consejo de la Judicatura.
46. El Nacional, 16.7.98, pág. D-2.
47. El Carabobeño, 25.03.98, pág. D-15.
48. El Nacional, 19.07.98, pág. H-8.
49. El Globo 24.03.98, pág. 5.
50. El Nacional, 19.07.98, pág. H-8.
51. Gaceta Oficial N° 5.263.
52. El Globo, 09.03.98, pág. 6.
53. Artículo 163 del Código Orgánico de Justicia Militar.
54. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 1996-septiembre 1997. Pág. 95.
55. Últimas Noticias, 21.3.98, pág. 2.
56. Datos suministrados por la asociación civil Primero Justicia.
57. Entrevista a María Esther Díaz de fecha 04.11.98.
58. Datos suministrados por la Asociación Civil Primero Justicia.
59. El Siglo, 10.11.97, pág. D-25.
60. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, Sentencia N° 564 del 12.08.98. Expediente N° 11.735.
61. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, Sentencia N° 587 del 14.08.98. Expediente N° 14.625.
62. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, Sentencia N° 28 del 20.01.98. Expediente N° 14.000.
63. Últimas Noticias, 20.01.98, pág. 43.
64. El Globo, 14.03.98, pág. 5; 16.08.98, pág. 9.
65. Últimas Noticias, 02.04.98, pág. 10.
66. El Tiempo, 02.04.98, pág. 53.
67. El Nacional, 06.04.98, pág. D-Última.
68. El Nacional, 22.04.98, pág. D-9.
69. El Nuevo País, 08.07.98, pág. 23.
70. El Tiempo, 14.04.98, pág. 46.
71. El Siglo, 07.01.98, pág. D-Última.
72. El Nacional, 20.04.98, pág. D-5.
73. El Nacional, 24.06.98, pág. A-18.
74. Revista Primicia, N° 6, diciembre 1997, pág. 27.
75. "Artículo 51.- *Los Fiscales del Ministerio Público están obligados a: 1º Cumplir exacta y legalmente las instrucciones del Fiscal General de la República sin perjuicio de formular las observaciones que consideren procedentes...*".
76. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Sala Político Administrativa, Sentencia del 12.08.98.
77. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: Situación de la justicia en Venezuela, agosto 1998. Material en edición.
78. Entrevista concedida a Provea el 24.09.98.
79. BELTRÁN CATALÁ, David: Reforma del sistema penitenciario en Venezuela. Informe diagnóstico y propuestas de acción sobre la Reforma del Sistema de Justicia Penal y del Sistema Penitenciario. Junio, 1997. Pág. 30.