

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 de 1961

En el Informe correspondiente al período anterior se reseñaba como avance el impulso experimentado en materia de reforma judicial en el campo legislativo, advirtiéndose, sin embargo, que los resultados de tales reformas se habrían de evaluar en los meses subsiguientes, una vez que entraran en vigencia las leyes correspondientes. El período en estudio en este Informe presenta un balance poco alentador, toda vez que la puesta en marcha del cuerpo legislativo aprobado ha sido lenta y cargada de resistencias e improvisaciones que conspiran contra su efectividad, especialmente en el ámbito procesal penal. Por otra parte, y en contraste con la tendencia que venía observándose durante los últimos años de la administración del Presidente Rafael Caldera, se observa un repunte sin precedentes de interferencias de otros poderes en el ámbito judicial que ha minado las bases mismas de su autonomía e independencia.

Derecho a una justicia independiente

*"La Corte Suprema de Justicia se suicidó para que no la asesinaran; el resultado es el mismo: está muerta"*¹. Por dramática que pueda parecer la afirmación de la ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) al momento de anunciar su renuncia, todo indica que, en efecto, se han producido un conjunto de hechos que condujeron a la CSJ a una situación de progresiva pérdida de autonomía e independencia, producto de diversas formas de interferencia en el Poder Judicial fundamentalmente desde el Poder Ejecutivo, tan pronto como Hugo Chávez Frías asumió la Presidencia de la República.

Una primera expresión amenazante se produjo a pocas semanas del cambio de gobierno, cuando el Presidente instó al pueblo a salir a la calle para defender el llamado al referéndum consultivo para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), en caso de producirse una decisión de la CSJ en el sentido de declarar la nulidad del decreto presidencial que impulsaba dicha convocatoria.

Posteriormente, en abril, el Presidente Chávez emprende dos iniciativas que se traducen en nuevas confrontaciones con la CSJ. La primera de ellas fue una extensa carta de cinco páginas dirigida a todos los magistrados del máximo Tribunal, en la que, más allá del particular estilo literario utilizado, se concluye con el siguiente párrafo: *"Inmerso en un peligroso escenario de Causas Generales que dominan el planeta (Montesquieu; Darwin), debo confirmar ante la Honorabilísima Corte Suprema de Justicia el Principio de la exclusividad presidencial en la conducción del Estado"*². Al día siguiente del envío de dicha carta, el Presidente afirmó que el máximo Tribunal no contaba con autoridad legítima ni moral, lo cual provocó una fuerte reacción de la Corte en pleno, mediante un comunicado en el que *"rechaza categóricamente todas las expresiones en contra del Alto Tribunal de la República que exceden de la seria crítica de sus actos y se convierten en ofensas e irrespetos [y] exige al ciudadano Presidente de la República Hugo Chávez Frías, cese en su actitud irrespetuosa y hostil contra la Corte Suprema de Justicia..."*³.

La intensidad de presiones y ataques contra el Poder Judicial experimentó un descenso a partir del mes de abril, toda vez que la CSJ, mediante diferentes decisiones, estableció el carácter constitucional del llamado a referéndum para la convocatoria a una asamblea nacional constituyente y fijó el marco normativo que debía regir este proceso⁴. No obstante, la situación se volvió nuevamente tensa una vez que la ANC asumió sus funciones a comienzos de agosto. Ya para mediados de ese mes comenzó a cobrar fuerza la idea de declarar una emergencia

judicial con intervención directa de la ANC sobre esta rama del Poder Público, de tal suerte que la semana del 16 al 20 de agosto el debate de la ANC estuvo centrado en la posible declaratoria de la emergencia judicial y, especialmente, en el artículo 4 del proyecto de decreto, el cual se refería a la ratificación de todos los magistrados de la CSJ, asunto que provocó reacciones contrarias en el seno de la ANC.

El proyecto inicial parte de antiguas ideas del entonces dirigente del Movimiento al Socialismo Carlos Tablante⁵, quien ya en 1996 hiciera una propuesta similar de emergencia judicial, a la cual Provea se opuso en su oportunidad por no presentar garantías mínimas al debido proceso en materia disciplinaria judicial, evadiendo los temas de fondo que afectan al sistema de administración de justicia, tales como el establecimiento de una carrera judicial que se inicie con concursos públicos de oposición, la revisión de la escala de sueldos del personal judicial, el fortalecimiento de la capacitación y el establecimiento de un presupuesto -mediante la figura del situado judicial- acorde con los requerimientos del sector justicia⁶.

El artículo 4 del proyecto de decreto sobre emergencia judicial que inicialmente ratificaba a todos los Magistrados de la CSJ, fue finalmente modificado para centrarse en una evaluación sobre el "*desempeño institucional de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de la Judicatura y de las demás instituciones del sistema de justicia*"⁷, pero con la curiosa salvedad del fuero militar, el cual queda excluido del escrutinio de la Comisión de Emergencia Judicial creada en virtud de dicho decreto.

Tan pronto como la CSJ tuvo conocimiento del proyecto de decreto, se convocó una sesión de la Corte en pleno para fijar posición frente al mismo, especialmente por el hecho de que uno de sus magistrados, Alirio Abreu Burelli, recientemente nombrado Inspector General de Tribunales, había sido llamado a integrar la Comisión de Emergencia Judicial. Tras seis horas y media de deliberaciones, la CSJ, por ocho votos contra seis⁸, acordó apoyar el decreto de la ANC señalando, entre otras consideraciones que "*esta Corte Suprema de Justicia estima que la ejecución del proceso de reorganización judicial, debe respetar los principios fundamentales que nuestro país ha sostenido, no sólo en sus textos normativos, sino también a través de los acuerdos internacionales que son parte de su ordenamiento jurídico. Tales principios son entre otros, los de la tutela del derecho a la defensa, el de la racionalidad y proporcionalidad de las decisiones que se dicten, y el de la independencia y autonomía*"⁹; el acuerdo libera al magistrado Alirio Abreu Burelli para integrar la Comisión de Emergencia Judicial¹⁰. No cabe duda de que el texto mismo del decreto no refleja el inventario de buena voluntad al que se refirió la CSJ en su acuerdo; de allí la decisión de la Magistrada Presidente, Cecilia Sosa Gómez, de presentar de inmediato su renuncia irrevocable a la CSJ, en los términos en que se encabeza esta sección del presente capítulo.

En efecto, el decreto de emergencia judicial de la ANC es violatorio de principios constitucionales y de compromisos internacionales de derechos humanos suscritos por la República¹¹ y vulnera severamente la independencia y autonomía del Poder Judicial, toda vez que subordina a los miembros del Consejo de la Judicatura y al Inspector General de Tribunales a las decisiones emanadas de la Comisión de Emergencia Judicial, so pena de destitución a quienes desacaten sus instrucciones (art. 5); acuerda la suspensión inmediata de jueces, fiscales, defensores y demás funcionarios del sistema de administración de justicia que tengan procesos iniciados por corrupción, independientemente de la existencia de un fallo definitivo sobre las acusaciones formuladas en su contra (art. 6); establece a la ANC como única instancia de apelación frente a decisiones de destitución o suspensión, prescindiendo de la instancia natural para estos casos, que es la CSJ (art. 9); y asume funciones de gobierno judicial al atribuirse la responsabilidad de organizar los concursos para la carrera judicial y para llenar las vacantes resultantes del proceso de "depuración" (art.10).

Vale recordar que, ante una situación similar ocurrida tras el autogolpe de Alberto Fujimori en Perú en 1992, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en los siguientes términos: "*... hubiera sido preferible continuar con los procesos que estaban en marcha contra los magistrados que estaban siendo objeto de investigación y, luego de haberles garantizado su derecho a la defensa, haber adoptado la decisión correspondiente y no proceder a la inversa cesándolos primero para analizar las solicitudes de reconsideración*

después. La CIDH debe señalar, al respecto, que el procedimiento seguido por el Gobierno luego del 5 de abril de 1992 afecta gravemente la independencia del Poder Judicial cuya necesaria reforma, a fin de corregir lo que se considera que eran situaciones de corrupción e ineficiencia, debió realizarse con pleno respeto de las normas básicas del debido proceso y de la plena independencia de poderes"¹².

Las actuaciones de la Comisión de Emergencia Judicial de la ANC parecen dar la razón a la Presidente renunciante de la CSJ, en la medida en que se han tomado decisiones de destitución y suspensión de jueces que atentan contra el derecho a la defensa y otras garantías judiciales, al punto que el 13.09.99, la Consejera Presidente del Consejo de la Judicatura (CJ), Normarina Tuozzo, presentó igualmente su dimisión alegando que *"...el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, atribuidas al Consejo de la Judicatura resultan, prácticamente, de imposible ejecución por cuanto la Asamblea [Nacional Constituyente] se arrogó facultades que le corresponden a este organismo. Patente es la subrogación de sus atribuciones disciplinarias con la cual se cercenó la autonomía y la independencia del Poder Judicial, el derecho de las personas denunciadas a ser juzgadas y sancionadas por los jueces naturales, conforme a los procedimientos legales, tanto en el ámbito disciplinario (atribución del Consejo) como en el judicial (atribución de los tribunales)"*¹³.

La renuncia de Tuozzo se produjo tras la destitución de ocho jueces. Mildred Camero, quien se desempeñó como juez hasta ser nombrada por el Presidente Chávez como Presidenta de la Conacuid, órgano rector de las políticas antidrogas, aparecía inicialmente en la lista de jueces investigados leída a los medios por el mismo Presidente de la Comisión de Emergencia Judicial, Manuel Quijada, quien de inmediato se apresuró a apuntar *"seguramente puede haber habido un error"*¹⁴. El supuesto error fue desmentido por Abreu Burelli, quien recordó que Camero *"está en la lista, tiene dos o tres denuncias, no me acuerdo, pero aparece igual que muchísimas personas que nosotros conocemos como jueces probos. Sería también muy negativo que estando ella en la lista se le excluyera por equis motivo"*¹⁵. Resulta preocupante que por apreciaciones personales de miembros de la ANC, unos jueces sean exonerados *a priori* de cualquier investigación, simplemente porque actualmente se desempeñan en la administración del Presidente Chávez, con lo que la objetividad de los procedimientos de la ANC queda en entredicho, más allá de las ya referidas contradicciones con normas legales vigentes.

La interferencia de la ANC en asuntos propios del Poder Judicial quedó nuevamente en evidencia cuando el presidente de esa instancia, Luis Miquilena, solicitó formalmente al Presidente de la Comisión de Emergencia Judicial la destitución de dos jueces de la Corte Quinta de Apelaciones que dictaron medidas absolutorias que favorecen a un grupo de banqueros procesados por la crisis financiera de 1994. Ambos jueces fueron suspendidos a petición de la ANC, pese a que la sentencia absolutoria se basó en el principio de irretroactividad de la ley penal, consagrado en convenios internacionales de derechos humanos suscritos por Venezuela. El criminólogo y constituyente Elio Gómez Grillo afirmó que *"aún estando a derecho, la decisión sigue siendo espectacular, y sigue siendo escandalosa"*¹⁶, lo cual evidencia la determinación de la ANC de convertirse en un "cuarto poder" que, prescindiendo de las formalidades propias del debido proceso, impone su parecer como la única verdad aceptable, frente a un Poder Judicial que le ha ido cediendo progresivamente sus facultades. La suspensión de estos jueces tiene además otras implicaciones, pues en el futuro cualquier juez se cuidará de dictar una decisión que pueda interpretarse como contraria a intereses del Ejecutivo o de la ANC, a riesgo de ser sometido a medidas disciplinarias por actuaciones estrictamente jurisdiccionales. Así, el "suicidio" de la CSJ resulta además en el asesinato de la independencia y autonomía del Poder Judicial en conjunto.

La ANC intentó ir todavía más lejos cuando el constituyente Hermann Escarrá sostuvo que la tendencia mayoritaria de dicho organismo era la de suspender la sentencia dictada por la Sala Cinco de la Corte de Apelaciones y dictar medidas de prohibición de salida del país contra los jueces suspendidos¹⁷. Aunque estas medidas no se concretaron, constituyen un claro indicador de la pérdida de proporciones de la ANC, al pretender asumir funciones jurisdiccionales propias del Poder Judicial que violentan el principio universal del juez natural.

El miembro de la Comisión de Emergencia Judicial, Alirio Abreu Burelli, afirmó que ante la renuncia de Tuozzo, reconsideraría su permanencia en dicha Comisión, pero frente a este panorama de crisis, se limitó a ausentarse del país para cumplir compromisos como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tras su regreso de Costa Rica, Abreu Burelli renunció al cargo de Inspector General de Tribunales y a su permanencia en la Comisión de Emergencia Judicial, aunque sin un claro pronunciamiento sobre los motivos de su renuncia, la cual nunca fue comunicada por escrito.

En sesión celebrada por la Corte en Pleno el 15.09.99, la CSJ designó a Esther Franco La Riva como Presidente del Consejo de la Judicatura en reemplazo de Tuozzo. En ese mismo acto fue "elegida" la nueva Junta Directiva de la CSJ, la cual quedó integrada por Iván Rincón Urdaneta (Presidente), Humberto La Roche (Primer Vicepresidente) y José Luis Bonnemaïson (Segundo Vicepresidente), en un acto carente de legalidad, pues se hizo a puertas cerradas y sin la presencia del jurado escrutador que debe ser integrado por los secretarios de las tres Salas y de la Corte en Pleno¹⁸, quienes no fueron convocados al acto, razón por la cual el Magistrado Héctor Grisanti Luciani decidió no participar en la votación¹⁹. Fuentes de la CSJ indicaron que la repartición de cargos directivos obedeció a un acuerdo interno y no se dio a conocer debido a la política de "bajo perfil" que ha prevalecido en la CSJ desde la renuncia de Sosa Gómez. De esta forma, la minusvalía de la CSJ sigue teniendo consecuencias negativas para la independencia y autonomía del Poder Judicial.

La actitud adoptada por la ANC ha dado lugar a una serie de actuaciones irregulares por parte de otros sectores. Es así que varios Colegios de Abogados, entre ellos los de los estados Bolívar, Vargas y Zulia, contrataron los servicios de un grupo de encuestadores que, en las puertas de los palacios de justicia de dichas entidades, preguntaban a los abogados litigantes su opinión sobre el comportamiento de los jueces de los respectivos circuitos judiciales. Los resultados de dichas encuestas, cuya base científica es cuestionable, han sido enviados a la ANC como insumo para tomar medidas contra los jueces. Este modo de proceder no responde a iniciativas aisladas. De hecho, el constituyente Carlos Tablante, en su carácter de presidente encargado de la Comisión de Administración de Justicia de la ANC -cuyo mandato es diferente al de la Comisión de Emergencia Judicial- envió una carta al Colegio de Abogados del Edo. Bolívar en la cual afirma, entre otras cosas, que *"La Asamblea Nacional Constituyente, a través de esta Comisión comparte la iniciativa participativa y democrática del Colegio de Abogados de evaluar a los jueces del Estado Bolívar"* y condena *"... la actitud antidemocrática de la juez rectora, abogada Judith Parra Bonalde de impedirles la continuación de la Encuesta Evaluativa"*²⁰.

Pese a que este tipo de actuaciones irregulares fueron conocidas por los Presidentes de la CSJ y del CJ, no se produjo ningún pronunciamiento por parte de dichas instituciones para rechazar estas interferencias en el Poder Judicial. El 17.09.99 la Juez Rectora del Edo. Bolívar presentó la renuncia a su cargo *"... como único medio de expresar mi malestar ante la intromisión de que está siendo objeto el Poder Judicial al ser evaluados por un órgano que carece de legitimidad para ello, corriendo el riesgo de caer en peligrosos subjetivismos que abrirían las puertas a injusticias iguales o peores a las que se pretende corregir"*²¹.

El 25.08.99 los abogados Gerardo Blyde y Gerardo Fernández interpusieron un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra el decreto de emergencia judicial de la ANC, al cual posteriormente se adhirieron como terceros de buena fe invocando la figura internacional del *Amicus Curiae*, las organizaciones de derechos humanos, Cofavic, la Vicaría Episcopal de Derechos Humanos de Caracas y Provea. En este sentido, es importante destacar que es la primera vez que se presenta en Venezuela un Memorial de *Amicus Curiae*, figura que ha sido utilizada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), para autorizar la intervención de terceros, con el propósito de ofrecer información y argumentos en defensa del interés general, a fin de que, más allá de los intereses de las partes, los argumentos del *Amicus Curiae*, también puedan ser considerados por el Tribunal. Hasta la fecha de cierre de este Informe la CSJ no se había pronunciado al respecto, y existe expectativa por esta decisión, toda vez que pudiera confirmar o no la tendencia hasta ahora criticada de pérdida de independencia frente al Poder Ejecutivo y la ANC.

Financiamiento del sector justicia

Como indicáramos al comienzo de este capítulo, durante el período anterior se produjeron algunas reformas legislativas que, de cumplirse, habrían contribuido al mejor funcionamiento del sector justicia. Entre estas reformas se encuentra la promulgación de la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial²² que, si bien no aprobó el llamado situado judicial, al menos dota de mayor autonomía al Poder Judicial para la elaboración de su presupuesto mediante la creación de una comisión mixta de carácter técnico, integrada por representantes de la CSJ y del CJ, la cual tendría la facultad de presentar la propuesta de requerimientos presupuestarios del Poder Judicial directamente al Congreso de la República, sin pasar por el filtro del Ejecutivo. Sin embargo, la operatividad práctica de esta medida ha sido escasa, repitiéndose en consecuencia las limitaciones financieras tradicionales de este sector, que atentan contra su autonomía funcional frente al resto de las ramas del Poder Público.

El voto salvado del Magistrado de la CSJ, Hermes Harting, con motivo del acuerdo de la Corte en Pleno frente al decreto de emergencia judicial, se refiere, entre otros señalamientos, al problema presupuestario en los siguientes términos: "*El disidente comparte plenamente la necesidad de reorganizar el Poder Judicial, bastión fundamental en un verdadero Estado de Derecho, aún cuando no comulga, y así lo ha señalado en múltiples oportunidades, en una solución estrictamente disciplinaria, olvidándose de los aspectos fundamentales incidentes en la deficiencia de la prestación del servicio de administración de justicia, a saber: la carencia de adecuados recursos y autonomía presupuestaria, cuya cristalización estriba en la asignación de un miserable porcentaje (menos del 1% del presupuesto nacional), determinante de la insuficiencia del recurso humano (jueces) para atender la creciente pretensión de satisfacción de sus derechos por parte de la sociedad, y la necesidad de capacitación permanente de los jueces y funcionarios judiciales como objetivo de una verdadera infraestructura cuyo hito inicial se encuentra en la Escuela de la Judicatura*"²³.

En efecto, los recursos del Poder Judicial no sólo siguen siendo insuficientes, sino que, además, la Comisión de Emergencia Judicial de la ANC se plantea entre sus atribuciones la elaboración del "*presupuesto para la Emergencia Judicial con fuentes de financiamiento del Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de Justicia, Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Judicatura...*"²⁴, lo cual se traduce en la merma de los ya escasos recursos otorgados al sector justicia para el desempeño de sus funciones ordinarias. Tan sólo a la CSJ, la Comisión de Emergencia Judicial habría solicitado la asignación de un monto no precisado para el desarrollo de sus actividades. Si bien hasta el presente se desconoce si la CSJ aceptó otorgar la suma solicitada o una menor, el solo hecho de haber aceptado discutir el punto con representantes de la ANC, evidencia el debilitamiento de la CSJ frente a dicha instancia, incluso en asuntos financieros que afectan su independencia.

A lo anterior se suma el hecho de que el Ejecutivo retrasó con excusas poco convincentes las solicitudes de rectificación de partidas formuladas por la CSJ entre febrero y mayo de 1999, erosionando de esta forma el espíritu de la reciente modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de autonomía financiera.

Carrera judicial

La eliminación de los tribunales de parroquia y la reorganización de los circuitos judiciales a partir de la implantación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP) se ha traducido en un incremento significativo del número de despachos judiciales con respecto al período anterior, de tal forma que para julio de 1999 el total de cargos de jueces se elevó a 1.36025, lo cual supone un aumento del 21,86% con respecto al año anterior, aunque muchos de dichos cargos todavía permanecen vacantes y se carece de información actualizada sobre la proporción de jueces titulares y provisorios, así como sobre el número de concursos convocados para nombrar jueces titulares en tribunales con vacantes.

De nuevo, la interferencia de la ANC en esta materia arroja resultados poco alentadores. El decreto de reorganización del Poder Judicial establece que "*La Comisión de Emergencia Judicial diseñará, para la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, un Plan*

*Nacional de Evaluación y Selección de Jueces, por medio del cual se garantizará la selección de jueces honestos y capaces mediante la realización de concursos públicos de oposición para cubrir la totalidad de los cargos de jueces en el Poder Judicial*²⁶. Sin embargo, tras las primeras decisiones de destitución y suspensión de jueces acordadas por dicha comisión, la ANC repite los errores del pasado al anunciar que las 130 vacantes provocadas por medidas de la Comisión de Emergencia Judicial serían llenadas con jueces provisorios seleccionados por concursos de credenciales, lo cual sería violatorio no sólo de la Ley de Carrera Judicial, sino del mismo decreto de reorganización del Poder Judicial de la ANC, el cual establece que las vacantes se llenarán temporalmente con los suplentes y posteriormente con concursos de oposición.

En cuanto a la designación de los ocho Consejeros (antes cinco Magistrados) del CJ que debía producirse como consecuencia de la recientemente aprobada reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura²⁷, se volvieron a producir las mismas demoras y acuerdos políticos que en el pasado afectaron el independiente funcionamiento de este cuerpo. De los ocho consejeros, cuatro deben ser designados por la CSJ, dos por el Congreso y dos por el Ejecutivo. Las únicas designaciones que se ajustaron al lapso establecido por ley fueron las efectuadas por la CSJ, mientras el Congreso y el Ejecutivo agotaron holgadamente dicho lapso, en medio de las ya tradicionales negociaciones políticas, lo cual resultó en un considerable retraso en la constitución definitiva de este cuerpo que, adicionalmente debía emprender la compleja tarea de reorganizar los circuitos judiciales en atención a las exigencias del nuevo COPP. En efecto, la entrada en vigencia plena del COPP el 01.07.99, se topó con múltiples inconvenientes derivados de la tardía constitución del nuevo CJ, órgano que, en consecuencia, demoró más de dos semanas en juramentar a los jueces penales en sus nuevas funciones, provocándose un retraso considerable en la aplicación del nuevo sistema procesal, lo cual ha desencadenado una serie de motines, huelgas y otros actos de protesta entre la población penitenciaria.

Por otra parte, el decreto de reorganización del Poder Judicial de la ANC, establece que "*A los fines de la realización de los concursos públicos de oposición para cubrir la totalidad de los cargos de jueces, queda sin efecto la estabilidad establecida por Ley a los actuales jueces en función, quienes podrán competir en los concursos públicos de oposición que se abrirán para cubrir sus cargos*"²⁸. Si bien, en principio, pareciera tratarse de una medida atentatoria de la estabilidad y, por ende, de la independencia de los funcionarios del Poder Judicial, a la larga se traduce en una propuesta de corte efectista, ya que la misma Ley de Carrera Judicial establece que "*la garantía de estabilidad que asegura a los jueces esta Ley, no podrá sobrepasar nunca el interés general en la recta administración de justicia*"²⁹, al tiempo que la recién reformada Ley Orgánica del Poder Judicial relativiza la estabilidad de los jueces penales al acordar que deben someterse a una evaluación sobre sus capacidades³⁰.

Como se desprende de las anteriores consideraciones, la carrera judicial es un elemento que contribuye a la independencia y autonomía de los funcionarios judiciales, aunque no tiene un carácter absoluto, por lo que las medidas acordadas por la Comisión de Emergencia Judicial de la ANC no parecen agregar nada sustancial en este sentido y pueden, por el contrario, repetir vicios del pasado contra los cuales se estaría luchando. La discrecionalidad y poca transparencia con que la Comisión de Emergencia Judicial ha abordado el tema de las medidas disciplinarias, contribuyen a levantar dudas sobre los propósitos de la supuesta depuración del Poder Judicial.

Finalmente cabe recordar que la reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura establece como responsabilidad del CJ la elaboración del Código de Ética del Juez Venezolano³¹. Al respecto, el CJ no ha dado muestras de avances significativos, pese a que la II Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Caracas en marzo de 1999, acordó impulsar un proyecto de Código de Ética que fue preparado por un grupo de asesores de la CSJ.

Procesos de reforma judicial con apoyo multilateral

El Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial (PIAPJ), ejecutado por el CJ, siguió presentando considerables retrasos en su ejecución, especialmente en lo relativo a la construcción y adecuación de sedes judiciales. Por su parte, el Proyecto de Modernización de la CSJ se mantuvo hasta agosto de 1999 dentro del cronograma acordado con el Banco Mundial, habiéndose ejecutado cerca del 80% del mismo, lo cual ubica a éste muy por encima del promedio de ejecución de proyectos con asistencia financiera multilateral. Sin embargo, una vez que se produce la renuncia de la Magistrado Presidente de la CSJ, dicho proyecto se ha visto afectado por cierto desaceleramiento en la implantación, lo cual seguramente se traducirá en ciertos retrasos de ejecución.

Es de resaltar que la dimensión de participación social en los procesos de reforma en el PIAPJ del CJ, se ha venido consolidando mediante la ampliación de la anterior contratación de un "experto en ONGs" que ahora incluye los cuatro componentes del proyecto, por un período de seis meses.

En cuanto al Programa de Reforma del Sistema de Justicia, que sería impulsado con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por el orden de los 150 millones de dólares, el mismo sigue en suspenso, toda vez que el entonces Fiscal General de la República, Iván Darío Badell, se negó a firmar un acuerdo que comprometía al Ministerio Público a asegurar ciertos indicadores de desempeño del proyecto, tales como la reducción del hacinamiento carcelario y del retardo procesal en un 10% durante un período de tres años, con lo cual se abortó una de las iniciativas más significativas para brindar un impulso definitivo a la implantación del nuevo sistema procesal penal.

Derecho a una justicia pronta

Según cifras del CJ, para 1998 ingresaron a los tribunales de primera instancia en lo penal 125.579 asuntos, siendo resueltos 191.67532, con lo cual se mantiene la tendencia de años anteriores en cuanto a mayor resolución de casos en la justicia penal.

En el caso de la CSJ, pese a que la entrada en vigencia del nuevo COPP establecía la posibilidad de crear una sola sala especial penal por cada 200 expedientes pendientes, la Sala de Casación Penal sólo acordó la creación de una sala especial y, aunque el Presidente de dicha Sala afirma que ésta se encuentra al día, lo cierto es que tal actualización obedece a la remisión de un considerable número de expedientes a las Cortes de Apelaciones, en la medida en que la Sala de Casación Penal de la CSJ ha dejado de ser competente para conocer de muchos de los casos que reposaban en sus archivos.

Cabe destacar que, tras casi diez años de suspenso, el CJ retomó el proyecto sobre Actualización de Causas Penales con Detenidos, iniciado en 1988 por la entonces Magistrada Carmen Elena Crespo. Este proyecto es el único que cuenta con información fidedigna sobre el estado de procesos penales con detenidos y sobre los niveles de retardo procesal en los diferentes circuitos judiciales del país. Curiosamente, la Comisión de Emergencia Judicial de la ANC sólo conoció de este importante proyecto de manera accidental y en el marco de un proyecto especial de adecuación de causas penales heredadas del Código de Enjuiciamiento Criminal preparado por la CSJ, lo cual pone en evidencia las limitaciones de carácter técnico-metodológico de la ANC para abordar objetivamente la evaluación de los proyectos del sector justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del decreto de reorganización del Poder Judicial.

En agosto de 1999, la CSJ presentó un proyecto de Jornadas Extraordinarias para la decisión de causas penales con detenidos, destinado a adecuar las causas heredadas del antiguo Código de Enjuiciamiento Criminal al nuevo COPP, mediante un sistema de trabajo coordinado entre la CSJ, el CJ, el Ministerio Público y la Dirección de Prisiones³³, el cual contó con una acogida favorable por parte de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área penitenciaria, así como del resto de las autoridades del sistema penal-penitenciario. Sin embargo, más allá de la inicial respuesta oficial favorable, los insumos de información que debían ser remitidos por el CJ, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia no han sido enviados a la CSJ con la celeridad debida. Ello se debe, en gran parte, a la inadecuada

preparación organizativa de los órganos mencionados para la aplicación del COPP, ya que, a dos meses de su plena vigencia, los jueces de ejecución, por ejemplo, desconocen el detalle de los casos con detenidos sentenciados a su cargo.

La crisis penitenciaria originada en informaciones contradictorias emanadas de las mismas autoridades judiciales, ha generado en la población de internos una serie de falsas expectativas que se han traducido en todo tipo de acciones de protesta entre esta población. Frente a ello, lo urgente parece volver a imponerse sobre lo importante, las autoridades con responsabilidad en la aplicación del COPP han comenzado a actuar de forma desordenada, trastocando el orden lógico de atribuciones que les señala la nueva normativa procesal penal y cayendo nuevamente en improvisaciones que en poco han contribuido a superar el histórico retardo procesal.

El decreto de reorganización del Poder Judicial pretendió enfrentar el problema del retardo en los siguientes términos: "*La Comisión de Emergencia Judicial, con el apoyo de los Presidentes de los Circuitos Judiciales Penales, se encargará de revisar, en cada circunscripción judicial, las causas penales pendientes de sentencias por más de dos (2) años. Los presidentes de los Circuitos Judiciales Penales elaborarán los informes respectivos, que deberán ser enviados a la Comisión de Emergencia Judicial*"³⁴. A la fecha de cierre del presente Informe la Comisión había presentado escasos avances en este proceso.

Las llamadas vacaciones judiciales siguen constituyendo un elemento de incidencia en el retardo procesal. Pese a que la CSJ acordó en 1999 reducir el lapso de vacaciones judiciales a la mitad y aunque la Consejera Presidente del CJ anunció que la justicia penal no se detendría a causa de las vacaciones judiciales, Provea recibió denuncias de reclusos cuyos casos se vieron nuevamente afectados por la temporal suspensión de actividades en varios tribunales penales.

Por otra parte, el retardo procesal sigue afectando una serie de casos emblemáticos en los que se ha denunciado la violación de derechos humanos. De ellos el más notorio es el de la Masacre de Cararabo, en la cual la justicia militar decidió, tras más de tres años de investigaciones, anular todas las actuaciones y reponer la causa al estado de inicio de la instrucción del sumario. Otros casos que siguen acumulando un grave retardo son: la demanda de nulidad del artículo 128 de la LOT (8 años); la demanda de nulidad del reglamento parcial de la LOT sobre contratación colectiva de los empleados públicos (8 años); la demanda de nulidad contra diversos artículos del Código de Justicia Militar (6 años) y la demanda de nulidad contra decretos sobre aumentos de ingresos mediante bonos sin incidencia salarial (4 años).

Garantías procesales

Con la entrada en vigencia del COPP, la figura del defensor público cobra nueva relevancia, ya que este funcionario, al igual que el fiscal del Ministerio Público, se convierte en el nuevo sistema en los principales protagonistas del proceso. No obstante, el COPP se limita a establecer la figura del defensor en un escueto artículo que reza: "*Para hacer efectiva la garantía constitucional del derecho a la defensa, hasta tanto se dicte la ley respectiva, el Consejo de la Judicatura desarrollará el servicio de Defensa Pública, en concordancia con las exigencias de este Código*"³⁵, lo cual presenta un marcado contraste con las secciones dedicadas a la organización de los circuitos judiciales penales (artículos 515 a 524); al Ministerio Público (artículos 525 a 527); y a la organización de la participación ciudadana (artículos 529 a 532).

Si bien se realizó un plan de capacitación para los defensores públicos, éste se ejecutó tardíamente, una vez que ya había entrado en vigencia el COPP. Los mismos defensores se han quejado de la poca atención brindada a esta figura en los programas de implantación del COPP. Aún así, cabe destacar que la relevancia de la defensa pública en el nuevo sistema procesal ha servido de incentivo a un grupo considerable de defensores que han asumido con mayor responsabilidad sus funciones, al punto que un estudio realizado por la Coordinación Nacional de Defensorías Públicas en tres circuitos judiciales (Zona Metropolitana de Caracas, Miranda y Vargas) evidencia un incremento de más del 35% en la cantidad de libertades

obtenidas en sede policial durante el período de vigencia anticipada del COPP³⁶, siendo ésta la única instancia que hasta el presente ha interpretado adecuadamente los principios de afirmación de la libertad y presunción de inocencia contenidos en la nueva normativa procesal penal.

Los reiterados obstáculos burocráticos presentados por el CJ para impulsar la figura de la defensa pública trajeron como consecuencia la renuncia de la Coordinadora Nacional, Rosa Milagros Benazar, en julio de 1999. Dicha funcionaria fue reemplazada por un Comisario jubilado del CTPJ; si bien no existen elementos para poner en duda la capacidad técnica de dicho funcionario, no deja de ser preocupante que quien ahora asuma esta importante responsabilidad provenga de un organismo que, por sus características funcionales, ha estado históricamente asociado a la persecución más que a la defensa de los imputados.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el COPP, se cuenta actualmente con 366 cargos de defensores, de los cuales, para julio de 1999, se habían designado 352, quedando en trámite de designación 14 cargos³⁷, aunque se carece de información sobre la proporción de defensores titulares y provisorios. Esta cifra equivale a un incremento del orden del 130% en el número de defensores existentes para el año anterior.

La carga de trabajo por defensor sigue siendo motivo de preocupación, toda vez que en 1998, los 159 defensores existentes para entonces tuvieron a su cargo 10.461 defensas provisorias (contra 10.357 en 1997) y 13.657 defensas definitivas (contra 14.376 en 1997), mientras que el promedio anual de trámites por defensor fue de 374, para un total de 59.477 asuntos atendidos, lo que indica una reducción del 6% con respecto al período anterior³⁸, proporción que aún supone una fuerte carga de trabajo por defensor, que afecta seriamente la calidad de la defensa que puede ofrecer el Estado a imputados sin recursos económicos para sufragar los gastos de una representación privada.

La ANC también intentó impulsar el tema de la defensa pública al establecer en el decreto de reorganización del Poder Judicial que "*La Comisión de Emergencia Judicial creará el Servicio Voluntario de Defensa Pública, con el objetivo de designar abogados defensores en todos los procesos penales o civiles que lo requieran, de acuerdo a la solicitud expresa de los respectivos jueces. La Comisión de Emergencia Judicial elaborará una tarifa social de honorarios, con carácter provisional, para cancelar el Servicio Voluntario de Defensa Pública, la cual será dada a conocer previa la inscripción de abogados*"³⁹. No queda claro, sin embargo, quién cubrirá los costos de la tarifa social de honorarios y, de nuevo, se incurre en soluciones provisorias sin impacto hacia el futuro, ya que se evade en la propuesta la solución permanente de los problemas que por años ha venido arrastrando la defensa pública.

A mediados de 1999 la CSJ formuló una propuesta de fortalecimiento del servicio de la defensa pública, producto de una serie de reuniones de consulta con organizaciones sociales y representantes de las entidades públicas con responsabilidad en la implantación del COPP. La propuesta apuntaba, entre otras cosas, a producir un proyecto de ley sobre el servicio nacional de defensa pública, la cual ha quedado prácticamente abandonada por las nuevas autoridades de la CSJ tras la renuncia de Sosa Gómez. Por su parte, el CJ estaría avanzando en una propuesta legislativa en esta materia, la cual es desconocida por las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la materia.

Derecho a ser juzgado por un tribunal competente

La justicia militar siguió siendo objeto de críticas por su intervención en procesos en los que los imputados eran civiles, violentándose el principio del juez natural. A raíz de los lamentables acontecimientos ocurridos en el Edo. Sucre, en los que perdió la vida el estudiante Luis Angel Castillo, el Presidente de la República ordenó a la jurisdicción militar abrir la investigación. En cumplimiento de dicha orden el Tribunal Militar de Primera Instancia Permanente con sede en Barcelona inició las averiguaciones contra el secretario de gobierno del estado y el jefe de la policía. Este hecho generó reacciones inmediatas y es así como el 02.05.99 tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de senadores se pronunciaron en contra del uso de la justicia militar para juzgar a civiles y solicitaron la inmediata libertad de los detenidos⁴⁰. A ese

pronunciamento se sumó el del Canciller José Vicente Rangel quien manifestó, en los siguientes términos, su desacuerdo con la intervención de la justicia militar: "*Siempre he expresado mi oposición a que los militares intervengan en estos problemas porque esa no es su función*". En ese mismo sentido se pronunció el Fiscal General de la República⁴¹. Las críticas surtieron efecto y finalmente se encargó de proseguir las investigaciones un tribunal ordinario.

En abril del presente año, un tribunal militar inició una averiguación contra el diputado Manuel Eduardo Celis por el supuesto delito de difamación e injuria a raíz de haber expresado por varios medios de información críticas al General Melvín López Hidalgo encargado del Plan República en el Edo. Guárico⁴².

El 21.07.99, la CSJ debió intervenir mediante la figura del avocamiento, en el caso del ex-prefecto de Caracas Eduardo Ramón Flores, con el objeto de poner fin a las irregularidades que se venían produciendo en este proceso en la justicia militar, atentando contra el principio del juez natural. Cabe recordar que la figura del avocamiento está presente sólo entre las atribuciones de la Sala Político Administrativa, por lo que podría considerarse una intromisión en asuntos propios de la Sala de Casación Penal. Sin embargo, juristas consultados por Provea coinciden en señalar que la asignación de esta atribución a la Sala Político Administrativa obedeció a una falla de carácter técnico al promulgarse la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual el avocamiento sería procedente por cualquier sala del máximo Tribunal. De hecho, cabe recordar que en 1989, con motivo del proceso judicial iniciado en la jurisdicción castrense en el caso de la Masacre de El Amparo, ya los abogados de las víctimas habían solicitado el avocamiento de la Sala Político Administrativa, como una medida destinada a poner orden en un proceso caracterizado por numerosas irregularidades. En esa oportunidad la Sala rechazó la solicitud, con el voto salvado de la Magistrada Sosa Gómez quien ahora, como Presidente de la misma, acordó el avocamiento en el caso Flores.

También mediante la figura del avocamiento, la Sala Político Administrativa, en ponencia del Magistrado Hermes Harting, acordó solicitar todos los expedientes que cursaban ante la justicia penal ordinaria y militar, asociados con la represión desatada por los cuerpos de seguridad con motivo de la poblada nacional de febrero de 1989. Una vez reordenadas las causas, la CSJ ha remitido las actuaciones al Ministerio Público para que proceda a las acusaciones respectivas, intentando de esta forma rescatar el principio del juez natural.

El 10.08.99 Provea participó en una audiencia constitucional en la Sala Político Administrativa de la CSJ, en el marco de una acción de amparo presentada a causa de la reiterada negativa de las autoridades de justicia militar, incluido el actual Ministro de Defensa, en dar acceso a las decisiones a los representantes legales de las víctimas en el caso conocido como la masacre de Yumare, ocurrida en 1987. Al cierre de este Informe, la acción de amparo aún se encuentra pendiente ante la CSJ, órgano que deberá decidir sobre la validez del reiterado hermetismo de las autoridades de justicia militar en este caso.

Por otra parte, el tema del juez natural fue objeto de consideración en la CSJ a partir de la demanda de nulidad presentada por la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela contra los artículos 146, 159, 162, 163 y ordinales 6° y 7° del artículo 369 del COPP, los cuales se refieren a la participación de legos en el proceso penal. Sobre este particular, 8 Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) presentaron escritos para rechazar y contradecir los alegatos de los demandantes, al considerar que éstos pretendían cercenar la participación ciudadana en procesos penales con base en una mal entendida interpretación del principio del juez natural. El 11.05.99 la Corte en Pleno decide declarar sin lugar la demanda de inconstitucionalidad, alegando, entre otras cosas, que el artículo 69 de la Constitución, que consagra el principio del juez natural, "... *recoge la más sabia doctrina jurídica, en el sentido de que el concepto de juez natural se refiere a la garantía del ciudadano a ser juzgado por un juez ordinario preestablecido por la ley, no creado excepcionalmente [...]* En consecuencia, no existen límites o prohibición alguna de tipo constitucional para que existan los tribunales con jurados y escabinos"⁴³.

Derecho a acceder a la justicia

El derecho a acceder a la justicia se relaciona, entre otros aspectos, con la capacidad real de las personas de ventilar sus conflictos jurídicos en el ámbito judicial, para lo cual con frecuencia los costos del proceso, derivados de un arancel judicial desproporcionado y usado con fines especulativos por parte de los abogados litigantes, se convierten en un obstáculo para las expectativas de justicia de una población compuesta mayoritariamente por personas de escasos recursos.

En el marco de los debates sobre el nuevo texto constitucional, la CSJ convocó a una reunión con participación de ONGs y representantes oficiales, a fin de analizar el tema de la gratuidad de la justicia⁴⁴. En dicha reunión, representantes del CJ presentaron cifras que deben ser seriamente consideradas, pues reflejan que el aporte del arancel judicial al conjunto del presupuesto del Poder Judicial está en el orden del 1%, lo cual evidencia que el mismo no se justifica como un mecanismo alterno de obtención de recursos para el sector y, por el contrario, se ha convertido en una fuente más de corrupción. Los proyectos constitucionales actualmente en estudio por la ANC consagran el derecho a una justicia gratuita y prohíben el cobro de tasas y aranceles; de prosperar estas propuestas, se habrá dado un significativo paso hacia la garantía del acceso a la justicia.

Por otra parte, en decisión del 17.06.99, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de la CSJ fijó un importante precedente, al declarar que es posible conceder el beneficio de la justicia gratuita a quienes tengan ingresos que no excedan "*del triple del salario mínimo obligatorio fijado por el Ejecutivo Nacional*"⁴⁵.

La Reforma del Código de Justicia Militar

A mediados del mes de septiembre de 1998 fue promulgada la reforma del Código de Justicia Militar la cual entró en vigencia el 01.07.991. La misma no significó un paso hacia la adecuación de la justicia militar a los principios de justicia en democracia y al derecho internacional de los derechos humanos. Por el contrario, la justicia militar seguirá teniendo 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. El Presidente de la República, además, continúa con la facultad de intervenir ordenando la no apertura de un juicio pues no se modificó el artículo 54 del Código, sino que, por el contrario, se agrega un nuevo artículo (593) el cual 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. Persiste además la violación al principio de la indivisibilidad del Ministerio Público. Y 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 competente². La modificación del artículo 123 mantiene el juzgamiento de civiles en tribunales militares. Además, 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 que sean 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 a todo espíritu democrático en el proceso de formación y promulgación de las leyes. Todas las gestiones realizadas por ONGs para obtener una copia del proyecto de reforma fueron infructuosas; incluso las gestiones 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 del Código de justicia militar. Ellos son: 1. Incorporar la Justicia Militar al Sistema Único de Administración de Justicia; 2. Garantizar la autonomía e independencia de los jueces; 3. Establecer la carrera judicial militar; 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.

1. Publicado en Gaceta oficial N° 5.263 de fecha 17.09.98.

2. Artículo 163 del Código Orgánico de Justicia Militar.

El acceso a la justicia no se limita a la posibilidad que tienen las personas de plantear sus conflictos jurídicos en el ámbito jurisdiccional, sino que supone, además, obtener del sistema judicial una decisión oportuna, equitativa y ajustada a derecho, razón por la cual la impunidad debe formar parte de los factores de análisis en este contexto.

En materia de impunidad, no cabe duda de que la decisión más escandalosa que lesiona seriamente el derecho a acceder a la justicia fue el auto por el cual la Sala de Casación Penal de la CSJ, en ponencia del Magistrado Iván Rincón Urdaneta (hoy Presidente del máximo Tribunal) confirma la sentencia absolutoria en relación con los procesados por el caso de la masacre de El Amparo, señalando que el Tribunal de Reenvío (Corte Marcial *ad hoc*) "*al emitir nueva sentencia se ajustó a lo ordenado por la Sala de Casación Penal*"⁴⁶. Con la confirmación de esta sentencia absolutoria queda definitivamente cerrado este caso en la jurisdicción nacional, en abierta violación al compromiso asumido por Venezuela ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sentencia exigía a las autoridades nacionales la realización de una investigación judicial que, más allá de los formalismos, estableciera las responsabilidades en estos hechos⁴⁷.

Derecho a un recurso efectivo

A lo largo del período en estudio se produjeron diversas decisiones en materia de amparo constitucional que crean precedentes positivos en la protección de los derechos humanos. De ellas cabe destacar de manera especial la sentencia de la CSJ en torno a la acción de amparo intentada por una serie de personas que viven con VIH/SIDA, contra el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) por el servicio discriminatorio, degradante e irregular que dicha entidad presta a estos pacientes. Lo destacable del fallo es que, más allá de declarar con lugar la acción de amparo solicitada, extiende sus efectos a otras personas que no se presentaron como agraviadas, ordenando al MSAS actuar en todos los casos "*conforme a lo ordenado en el presente mandamiento de amparo siempre que se evidencie la ocurrencia de los siguientes requisitos: 1. Constatación del padecimiento de la enfermedad VIH/SIDA del solicitante en vía administrativa. 2. Constatación de la necesidad del tratamiento. 3. Carencia de recursos económicos para sufragar los gastos del tratamiento de dicha enfermedad. 4. Ser venezolano o residente en el territorio de la República*"⁴⁸.

Pese a que la doctrina prevaleciente ha insistido en que los efectos de un mandamiento de amparo son personalísimos, es decir, que sólo protegen los derechos de los agraviados que se hayan hecho parte en la acción, esta decisión abre caminos hacia una ampliación de la interpretación doctrinaria, en cuanto ordena al MSAS actuar de igual forma en todos aquellos casos con características similares a las de los sujetos accionantes en este caso.

Destaca también la sentencia que el 28.10.98, dictó la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo en relación con una acción de amparo a favor de más de un centenar de estudiantes de la Universidad Simón Bolívar (USB) afectados por la decisión de cobrar mensualidades fijas por parte de las autoridades universitarias de esa institución pública. La Corte sentenció a favor de los estudiantes argumentando que: *"la Constitución consagra un derecho a la educación en beneficio de 'todos' y que, luego, a fin de garantizar la efectividad de tal derecho, impone al Estado unas obligaciones, como son las de establecer y sostener instituciones suficientes y equipadas, en las que se imparta educación, en forma gratuita, a la que todos en principio puedan acceder. Es claro que tales obligaciones establecidas a cargo del estado constituyen al mismo tiempo aspectos del derecho a la educación consagrado en beneficio de todos [...] No cabe duda, pues, de que existe en Venezuela un derecho constitucional a la educación oficial gratuita..."*⁴⁹.

Por otro lado, a lo largo del período en estudio se profundizó el debate sobre la creación de una Sala Constitucional en la CSJ, cuya principal tarea estaría orientada al conocimiento de acciones de amparo y de demandas de nulidad por inconstitucionalidad de actos administrativos y legislativos de las diferentes ramas del Poder Público, discusión que cobró mayor vigencia en el marco del debate sobre el nuevo diseño constitucional. Al respecto, la CSJ inició el estudio de un anteproyecto de Ley Orgánica de Jurisdicción Constitucional, cuyos aspectos más relevantes son: *"creación de la Sala Constitucional, integrante de la Corte Suprema de Justicia; la reglamentación del control concentrado y el control difuso de constitucionalidad; el control preventivo de la constitucionalidad; el control de constitucionalidad de los partidos políticos; el Hábeas Data; el control de la constitucionalidad por omisión"*⁵⁰.

Por su parte, la ANC, en los proyectos conocidos hasta la fecha, es favorable a la creación de una Sala Constitucional como parte integral de la CSJ (instancia que en el proyecto se renombra como Tribunal Supremo de Justicia).

Obligación de las autoridades a cooperar con la justicia

La entrada en vigencia del COPP ha tropezado con una serie de obstáculos, producto de las rivalidades y celo institucional entre el Ministerio Público y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial (CTPJ), lo cual ha traído como resultado, más que una mayor coordinación entre las autoridades encargadas de cooperar con la justicia en el ejercicio de iniciativas de investigación, la presentación de diversas trabas para el eficaz funcionamiento del nuevo sistema procesal penal.

Más allá de los obstáculos inicialmente presentados por altos funcionarios del Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Relaciones Interiores, el CTPJ, la GN y algunas policías uniformadas de varios estados, Provea tuvo conocimiento del reconocimiento recientemente formulado por el Director del CTPJ, en el sentido de constatarse una desaparición sin precedente de escritorios de abogados que tenían su sede en los edificios alledaños a la sede de la central policial. La desaparición de estos despachos de abogados podría estar asociada al hecho de que, habiendo perdido el CTPJ sus atribuciones para realizar detenciones preventivas⁵¹ los "servicios profesionales" de tales abogados resultan innecesarios.

Esta situación evidencia igualmente un sistema de complicidades entre funcionarios del CTPJ con tales abogados, en prácticas caracterizadas por la corrupción y el cobro de sumas ilegales para asegurar la liberación de dichos detenidos, lo cual ya había sido registrado en anteriores informes de Provea⁵². Aunque el Director del CTPJ parece consciente de tal situación, se desconoce si se han adoptado las medidas disciplinarias y penales contra los funcionarios policiales que habrían participado en el pasado en tales prácticas.

Provea tuvo conocimiento de medidas de destitución masiva de funcionarios de las policías uniformadas en al menos dos entidades (Anzoátegui y Sucre), por parte de los gobernadores que asumieron la jefatura del Ejecutivo regional a comienzos de 1999. Tales medidas estarían asociadas a prácticas delictivas, denuncias de violaciones de derechos humanos y obstaculización de la acción de la justicia mediante forjamiento, ocultamiento o destrucción de elementos probatorios. Sin embargo, más allá de las destituciones, se carece de información

sobre el inicio de investigaciones penales que permitan establecer responsabilidades individuales, la imposición de las sanciones correspondientes y la reparación de los daños ocasionados a las víctimas.

Actuación del Ministerio Público

En febrero de 1999, la Fiscalía General de la República publicó el Informe al Congreso de la República correspondiente al año 1998, donde Iván Darío Badell dio cuenta del último año de su gestión al frente del Ministerio Público. En el mismo, el titular de esa institución justifica en su descargo que *"... los resultados positivos que hemos aspirado obtener, se han visto comprometidos, la más de las veces, por la resistencia a aceptar las sugerencias formales formuladas para poner fin a una situación de flagrante violación de los derechos humanos"*⁵³ e identifica como factores de resistencia la falta de cooperación y el exceso de celo de otros órganos del poder público, que consideran las actuaciones de control y vigilancia del Ministerio Público como una intromisión en sus funciones.

En este sentido, las resistencias a que hace referencia el citado Informe, han venido siendo denunciadas también por Provea, pero ello no exime a esa institución de responsabilidades en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de su mandato, sino que, por el contrario, impone la tarea de cambiar radicalmente esta situación en el marco del proceso de reformas que se adelanta en el sistema de administración de justicia.

Por otra parte, antes de finalizar su mandato, Iván Darío Badell emitió algunas opiniones importantes, que destacamos a continuación, ya que contribuyen a afianzar la protección y garantía de derechos constitucionales. Respecto a la Ley de Reforma del Código de Justicia Militar, la Fiscalía emitió un pronunciamiento crítico sobre el artículo 70 que establece que *"En la jurisdicción penal militar el Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General Militar y demás Fiscales Militares, de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico Procesal Penal..."*. En opinión de la Fiscalía General, la creación de la figura del Fiscal General Militar *"afecta la unidad e indivisibilidad del Ministerio Público [...] La coexistencia de dos fiscales Generales, respecto de una misma Institución, no es justificable, ni siquiera en virtud de la especialidad de la materia militar..."*⁵⁴.

En materia de derecho sociales, la Fiscalía General se pronunció el 05.04.99 sobre la reforma a la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) aprobada por el Congreso en 1997, afirmando la inconstitucionalidad de la misma, tema que se detalla en el Capítulo sobre Derechos de los Trabajadores en este mismo Informe. Adicionalmente, también se pronunció sobre el recurso de nulidad interpuesto por la Federación Médica Venezolana en contra de la Ley Habilitante otorgada por el Congreso al Presidente de la República Rafael Caldera, para reformar el sistema de seguridad social. El Fiscal General de la República, Iván Darío Badell, consideró que el recurso de nulidad introducido en la CSJ contra la Ley Habilitante *"debe ser declarado con lugar [...] En el caso concreto de los decretos leyes dictados, con base a la Ley Habilitante, regula materias relacionadas de manera directa con la seguridad social, tales como seguro de paro forzoso, sistema de viviendas, pensiones y jubilaciones, entre otros, que no están comprendidos dentro de la materia económica y financiera, a la cual sí autoriza la Constitución al presidente a intervenir"*⁵⁵.

Por otra parte, contrariamente a estas actuaciones positivas, el Fiscal Badell mantuvo una posición contraria y obstruccionista a la entrada en vigencia del COPP. En el mes de mayo de 1999, el Fiscal General de la República inició una campaña a través de los diferentes medios de comunicación, acerca la necesidad de postergar *la vacatio legis* del COPP, esto es, el tiempo transcurrido desde su aprobación hasta su entrada en vigencia. Al respecto, señalaba la existencia de un conjunto de razones que justificaban su posición. En primer lugar, el incumplimiento del CJ de una política de difusión dirigida a la colectividad acerca del contenido del referido Código y en segundo lugar, el que *"...la Asamblea Nacional Constituyente podría contradecir al Código Orgánico Procesal Penal"*⁵⁶.

Al efecto, envió una carta al Presidente de la República, en la que pidió se estudiara la posibilidad de solicitar al Congreso la postergación de la entrada en vigencia del COPP ya que

*"... las condiciones actuales no son las más idóneas para la implementación del COPP, y por ello se corre el riesgo de producir mayor frustración en el ciudadano, si se pone en marcha un nuevo proceso penal donde los componentes institucionales presentan carencias que deben ser atendidas con prontitud..."*⁵⁷.

No obstante, hay que señalar que las anteriores opiniones constituyen una manifestación coherente con la actitud de oposición que mantuvo Iván Darío Badell frente al COPP, desde los inicios del proceso de elaboración del mismo, ya que presentó alrededor de 360 observaciones durante su aprobación y posteriormente, durante la fase de implementación. La posición de Badell en este tema fue radical negándose a firmar un convenio de préstamo que el BID ofrecía para la modernización de esa institución, a pesar de la insuficiencia de recursos económicos del ministerio público.

Sobre este particular, el Fiscal calculaba que con la entrada en vigencia del COPP y sus nuevas responsabilidades (directores de las investigaciones penales y acusadores en los procesos), cada Fiscal del Ministerio Público tendría que manejar, en las zonas con mayor índice delictivo hasta 2.216 casos por año⁵⁸. Al respecto, hizo un requerimiento al Presidente de la República, mediante oficio No. 4800 de la cantidad de *"Veintisiete Mil Setecientos Cinco Millones Dos Mil Seiscientos Setenta y Cinco Bolívares (Bs. 27.705.102.675), para cubrir las necesidades de infraestructuras e informática para las sedes del Área Metropolitana y el interior de la República."*⁵⁹.

Con respecto a la elección del nuevo Fiscal General, la opinión pública se mantuvo vigilante del proceso. El Congreso de la República dio inicio al proceso, al cual se presentaron más de 100 candidatos, que fueron escuchados en audiencias públicas frente a una Comisión que el Congreso designó al efecto, la que además elaboró un baremo para evaluar sus credenciales. Pasadas estas dos pruebas, la Comisión preseleccionó una lista de veinte candidatos, entre los que la plenaria del Congreso haría la elección definitiva. A pesar de lo novedoso del método, el proceso no resultó transparente ya que al final no privaron los méritos de los candidatos sino el acuerdo de los partidos políticos representados en la Comisión, que escogieron finalmente al Dr. Rafael Pérez Perdomo como Fiscal General. Éste, desde el comienzo de su gestión, ha manifestado su respaldo a la entrada en vigencia del COPP.

En referencia al tema de derechos humanos, hay que destacar que el Ministerio Público manifestó en su Informe Anual del año 1998, el reconocimiento de la importancia de este tema, respecto del cual *"... Se ha hecho evidente la necesidad de desarrollar una cultura política que los tome en cuenta y se abra a la participación decidida en su defensa, por parte de los propios gobiernos, de organismos internacionales, de organizaciones no gubernamentales, así como de la sociedad civil en general."*⁶⁰. Esta declaración constituye un aspecto positivo en relación con las declaraciones del Fiscal General que quedaron plasmadas en nuestro Informe anterior, en cuanto a su cuestionamiento del trabajo que en Derechos Humanos realizan las organizaciones no gubernamentales.

Así mismo, cabe señalar que el Ministerio Público informó haber realizado en el año 1998 un conjunto de acciones en función de la atribución que le viene dada constitucionalmente de velar por la defensa y respeto de los derechos humanos, tal como fue la creación de la Dirección Sectorial de Defensa de los Derechos Ciudadanos, la que *"... debe promover y supervisar los sistemas y políticas tendentes a estrechar los vínculos y la comunicación entre el Ministerio Público y el ciudadano, así como también los de esta Institución con las diferentes administraciones, con el propósito de establecer vías expeditas para la utilización de soluciones alternativas a los problemas que plantea la comunidad."*⁶¹.

No obstante, hay que señalar que frente a estos hechos, algunos sectores y especialmente las ONGs agrupadas en la Alianza Social por la Justicia, han señalado insistentemente la necesidad de deslindar de forma clara las funciones que ha venido desarrollando el Ministerio Público sobre los temas de Derechos Ciudadanos y especialmente, de los Derechos Humanos y las funciones que habrá de asumir y realizar la institución de la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, el proyecto de Constitución que está siendo discutido en la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente contiene la institución de la Defensoría del Pueblo, enmarcado dentro del denominado Poder Ciudadano, que además está conformado por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República y dentro de cuyas atribuciones están, "1. *Velar por el efectivo respeto de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por la República [...]* 2. *Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas [...]* 6. *Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios [...]* 9. *Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de prevenir o proteger los derechos humanos*"⁶².

De cara al año 2000, el Ministerio Público enfrenta el reto de adecuación, desarrollo y fortalecimiento de la institución, tanto a los principios establecidos en la reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público que entró en vigencia el pasado primero de julio de 1999, como a las previsiones que queden establecidas en la nueva Constitución.

1. SOSA GÓMEZ, Cecilia: Reflexiones finales. Alocución a los medios de comunicación con motivo de su renuncia al cargo de Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Caracas, 24.08.99. Mimeo, pág. 3.

2. CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: Carta a la Presidenta y demás miembros de la Corte Suprema de Justicia, Caracas, s/f. Énfasis del original.

3. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Nota de prensa, 12.04.99.

4. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Sala Político Administrativa, sentencia del 19.01.99, exp. N° 15.169; Sala Político Administrativa, sentencia del 18.03.99, exp. N° 15.679; Sala Político Administrativa, sentencia del 13.04.99, exp. N° 15.679.

5. TABLANTE, Carlos: Ideas fundamentales para la declaratoria de emergencia judicial por la Asamblea Nacional Constituyente. Propuestas presentadas por el constituyente Carlos Tablante. Caracas, agosto de 1999, mimeo.

6. Ver PROVEA: Informe Anual octubre 1995 - septiembre 1996. Caracas, 1996. Págs. 82 - 83.

7. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de Reorganización del Poder Judicial, del 25.08.99.

8. La sesión de la Corte en Pleno hizo quórum con 14 de los 15 magistrados, ya que el Magistrado Jorge Rosell no acudió a la misma.

9. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Acuerdo en relación con el Decreto de Reorganización Judicial, Corte en Pleno, mimeo, Caracas, 23.08.99.

10. Abreu Burelli detenta los cargos de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Inspector General de Tribunales, miembro de la Comisión de Emergencia Judicial de la ANC y juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de otras responsabilidades en el campo no gubernamental que, en cualquier país con una clara idea sobre la incompatibilidad de funciones, resultaría en un evidente conflicto de intereses.

11. Un examen detallado de las incompatibilidades del decreto en cuestión con principios constitucionales y acuerdos internacionales suscritos por Venezuela se encuentran en el voto salvado del constituyente Allan Brewer Carías: Observaciones críticas al proyecto de decreto de reorganización del Poder Judicial. Proyecto de voto negativo razonado. Mimeo, Caracas, 19.08.99.

12. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú. Doc. 31. OEA/Ser.L/V/II.83, Washington, D.C., 12.03.93, párrafos 61-62.

13. TUOZZO, Normarina: correspondencia enviada al Presidente y demás miembros de la Corte Suprema de Justicia, Oficio N°1083-99, Caracas, 13.09.99.

14. [http:// www.globovisión.com/nacionales/9909/07/jueces.destituídos](http://www.globovisión.com/nacionales/9909/07/jueces.destituídos), 08.09.99.

15. [http:// www.eud.com/1999/09/09102DD](http://www.eud.com/1999/09/09102DD), 09.09.99.

16. [http:// www.globovisión.com](http://www.globovisión.com), Frases del día, 08.09.99.
17. [http:// www.globovisión.com/nacionales/9909/07/anc.banqueros](http://www.globovisión.com/nacionales/9909/07/anc.banqueros), 08.09.99.
18. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Reglamento de la Corte en Pleno, art. 5.
19. [http:// www.globovisión.com/nacionales/9909/14/csj](http://www.globovisión.com/nacionales/9909/14/csj), 15.09.99.
20. TABLANTE, Carlos, Correspondencia enviada al Presidente y demás miembros de la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Edo. Bolívar. Caracas, 15.09.99.
21. PARRA, Judith: Correspondencia dirigida a la Presidenta y demás consejeros de las Salas Administrativa y Disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Caracas, 17.09.99.
22. REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Congreso de la República, 27.08.98.
23. HARTING, Hermes: Voto salvado en torno al Acuerdo de la Corte en Pleno, en relación al Decreto de Reorganización Judicial. Corte Suprema de Justicia, 23.08.99.
24. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de Reorganización del Poder Judicial, art.3, ord. 2.
25. Datos suministrados por el Consejo de la Judicatura, Dirección General de Recursos Humanos, Oficina de Carrera Judicial.
26. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de reorganización del Poder Judicial, art. 10.
27. REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Congreso de la República, 08.09.98.
28. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de reorganización del Poder Judicial, art. 12.
29. REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley de Carrera judicial, art. 2.
30. REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 118.
31. REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, artículo 10, ord. 4.
33. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Jornadas extraordinarias para la decisión de causas penales con detenidos, Caracas, agosto 1999.
34. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de reorganización del Poder Judicial, art. 27.
35. Código Orgánico Procesal Penal, art. 528.
36. Informaciones suministradas a Provea por la Coordinación Nacional de Defensorías Públicas del Consejo de la Judicatura.
37. Datos suministrados a Provea por el Consejo de la Judicatura, Dirección General de Recursos Humanos, Oficina de Carrera Judicial.
38. Cálculos propios a partir de información suministrada a Provea por la Oficina de Desarrollo Institucional del Consejo de la Judicatura.
39. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Decreto de reorganización del Poder Judicial, art. 25.
40. El Nacional, 03.05.99, pág. D-7.
41. El Diario de Caracas, 04.03.99, pág.3.
42. El Globo, 21.05.99, pág. 1.
43. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Sentencia del 11.05.99, expediente N° 1002.
44. Provea participó en estas reuniones, las cuales tuvieron lugar entre enero y mayo de 1999.

45. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa, 17.06.99.
46. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Auto del 20.10.99, Sala de Casación Penal, expediente N° 1874.
47. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Sentencia del 14.09.96.
48. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: Sala Político Administrativa, sentencia del 15.07.99, expediente N° 15789.
49. CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: Ponencia del Magistrado Dr. Gustavo Urdaneta Troconis. Sentencia del 28.10.98.
50. LA ROCHE, Humberto: Crisis, constitución y justicia constitucional. Caracas, 1999. Págs. 18-19.
51. La central detectivesca albergaba a un promedio de 900 personas por detención preventiva, cuestión que es eliminada por el principio del COPP de presunción de inocencia que prohíbe tales detenciones, al menos que la persona sea sorprendida *in fraganti*.
52. Ver Provea: Informe anual octubre 1997 - septiembre 1998. Caracas, 1998. Págs. 103 - 104.
53. FISCALIA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Informe al Congreso de la República 1998. Caracas, 1998. Pág. 26.
54. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Observaciones del Ministerio Público a la Ley de Reforma del Código de Justicia Militar. Caracas, 1998. Pág. 85.
55. El Universal, 16.03.99, pág. 1-12.
56. El Universal, 14.05.99, pág. 1-2.
57. El Universal, 13.05.99, pág. 1-16.
58. El Universal, 15.05.99, pág. 1-12.
59. Oficio N° 4.800 suscrito por el Fiscal General de la República dirigido al Presidente de la República.
60. FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA: Informe al Congreso de la República. 1998. Caracas, 1998. Tomo I, Pág. 25.
61. Ministerio Público: Op. Cit, Pág. 26.
62. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Anteproyecto de Constitución de la República de Venezuela, artículo 318. Caracas, septiembre 1999. Mimeo, pág. 44.