

# La sociedad civil y el ciudadano en Venezuela frente al sistema de justicia a partir de la nueva constitución

## Sumario

Introducción.

I. La participación ciudadana en Venezuela, especialmente en el sistema de justicia.

II. El acceso a la justicia en Venezuela.

Conclusiones

## Resumen

En Venezuela, a lo largo de 1999, se produjo un proceso de profundas transformaciones en el ámbito institucional y político, que dio lugar a la aprobación de una nueva Constitución, la cual introdujo cambios sustanciales en la organización del sistema de justicia y en el rol de la sociedad civil y del ciudadano frente a la justicia.

La aspiración del Constituyente venezolano de 1999 era la de constituir una democracia participativa y un Estado democrático donde la Justicia fuera uno de sus valores fundamentales (Artículo 2 de la Constitución) y el Poder Judicial, un órgano independiente y fuerte, y con ese fin la nueva Constitución “ciudadanizó” a los venezolanos frente a la administración de Justicia, otorgándoles un papel más activo y estableciendo obligaciones para el Poder Judicial frente al ciudadano.

En este trabajo se pretende determinar si el propósito del Constituyente se materializó durante los años siguientes a la promulgación de la nueva Constitución. Para ello se hace un análisis de la situación de la sociedad civil y del ciudadano frente a la Justicia en Venezuela, como sujetos activos y pasivos del Sistema de Justicia, es decir, se hace referencia, por una parte, a la participación ciudadana en esos años y por la otra, al acceso a la justicia.

El análisis de la sociedad civil venezolana y del Sistema de Justicia se refiere fundamentalmente a la situación existente para el año 2003, ya que a partir del año 2004 entró en vigencia una nueva Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y se han tomado una serie de medidas en el ámbito social, económico y político, cuyo impacto no ha sido aún objeto de estudio. Las fuentes de este trabajo, en efecto, corresponden fundamentalmente a estudios o cifras oficiales de finales de 2003.

## Laura Louza

Abogada por la Universidad Católica Andrés Bello. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de París II, Pantheon Assas. Magister del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid en Economía, Derecho y Políticas Públicas. Cursos en Gerencia Pública a nivel nacional e internacional. Gerente de Modernización del Tribunal Supremo de Justicia, y luego, Directora de Modernización del Poder Judicial (como ejecutora de los convenios de Venezuela con el Banco Mundial). Autora de estudios difundidos en publicaciones arbitradas y especializadas en el ámbito del Poder Judicial venezolano.

## Abstract

Throughout 1999 in Venezuela a process was hatched which has led to a chain of events of paramount importance both in the institutional and the political domain. A new Constitution was designed and approved that brought about substantial changes in the judiciary organization, in the role of civil society and of citizens in front of justice. In 1999 the Venezuelan constituent's dream and intent was to create a "participating democracy" where justice should have been one of the main values (1999 Venezuelan Constitution, Article 2) and the Judiciary, a strong and independent body. With this object the new Constitution granted additional "citizen's prerogatives" to Venezuelan People in face of the Justice administration, giving the People an increasing active role and setting forth obligations for the Judiciary towards the citizens. Through this work we shall endeavor to find out whether or not the Constituent's intended purpose was made to come true in the years following the approval of the new Constitution. With this purpose an analysis shall be made of Venezuelan civil society and citizens, on the one side; and of the judiciary, on the other; facing one another, as active and passive subjects of the judiciary system, i.e., referring, on one hand, to the citizens' actual participation during those years and, on the other, to their actual access to justice. This analysis is necessarily limited to the study of the situation existing up to 2003. As a matter of fact, since 2004 a new Supreme Court of Justice Organic Law was approved and enforced, and, moreover, a great number of different measures were taken in the social, economic and political domain; measures whose impact has yet to be studied. Therefore the sources of this work are, of course, only the official studies and figures published by the end of 2003.

## Introducción

A finales de 1999, como resultado de un complejo proceso político y de una Constituyente, entró en vigencia en Venezuela una nueva Constitución. Algunos de sus ideólogos han insistido en señalar que ese texto se encuentra inspirado de un espíritu "humanista", y a pesar de que a muchos críticos esto les ha parecido un galimatías, no deja, sin embargo, de ser una explicación de los nuevos postulados constitucionales digna de ser tomada en consideración.

Efectivamente, y aun en medio de serias paradojas, la Constitución de 1999 da a la *persona* un rol de gran importancia, *ciudadanizando* a los venezolanos, que hasta ese momento – y en los textos constitucionales anteriores – eran sólo tenidos por beneficiarios de la actividad estatal.

Esta *ciudadanización* del venezolano se expresa de dos maneras, por una parte se refuerzan algunos de los derechos y garantías individuales (muchos de los cuales ya existían), y por otra parte se abren múltiples fórmulas de participación ciudadana activa en la conducción de los asuntos públicos, más allá del simple ejercicio del derecho al sufragio, por lo que no cabe duda entonces que la publicitada humanización de los postulados constitucionales es una realidad.

Este replanteamiento del rol del ciudadano, y del ciudadano organizado como sociedad civil, lo encontramos máximamente expresado en la Constitución en toda la regulación atinente a la administración de

Justicia. Efectivamente, por una parte, la Constitución se ha preocupado por integrar a los ciudadanos a lo que se ha denominado *el Sistema de Justicia*. Por otra parte, ha reforzado las garantías ligadas al proceso y al acceso a la Justicia y, por último, ha incluido diversas formas de participación ciudadana en los quehaceres judiciales, más allá de la tradicional postura de *usuario o justiciable*.

Ahora bien, uno de los grandes retos de la sociedad venezolana y del Estado a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, una vez que se ha producido este *despertar*, era lograr llevar a la realidad esta participación ciudadana, así como acercar la Justicia al ciudadano. Se trata, como hemos dicho, de un verdadero reto, pues hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, aunque aparecieron algunas leyes que empezaron a introducir formas de participación ciudadana, en términos generales la legislación venezolana no regulaba mayormente lo atinente a la participación ciudadana, ni le prestaba especial atención a la sociedad civil<sup>1</sup>, y esto sucedía paradójicamente por la poca relevancia que tenía esta área a los ojos de los legisladores que se ocuparon de establecer las normativas correspondientes.

Sin embargo, esto fue cambiando paulatinamente. En efecto, aunque el concepto de sociedad civil originalmente era más bien importado y ha sido tradicionalmente carente de contenidos idiosincráticos, es evidente que en Venezuela, como en otros países de América Latina, este concepto nació por oposición al de Estado, y en especial, en los últimos cincuenta años, su evolución respondió a esta característica, al haberse desarrollado asociaciones sin fines de lucro, unas organizadas como ONG's, otras como corporaciones de grupos de intereses, cuya finalidad era la defensa de los derechos ciudadanos frente al Estado<sup>2</sup>.

Adicionalmente cabe destacar que, a pesar de que en un principio en Venezuela el foco de interés de la sociedad civil organizada se encontraba dirigido más que todo hacia el espacio económico y social

(especialmente en el ámbito de los derechos de los trabajadores), en los últimos diez años se ha referido más a los derechos humanos y garantías que debe prestar el Estado.

Esto se debe a que en Venezuela, a partir del inicio de la década de 1990, el sistema político se hizo inestable. Buena parte de la crisis se debió a la generalizada percepción de corrupción y derroche que los venezolanos tenían de sus gobernantes. Los venezolanos dejaron de creer en sus instituciones: el sector público fue relacionado con corrupción, manejo clientelar e ineficiencia. El Poder Judicial fue considerado como incapaz de impartir Justicia y altamente orientado por el Ejecutivo o por el poder económico.<sup>3</sup>

Esto explica cómo a partir de la década de los noventa, se incrementó el interés de la sociedad civil venezolana por el fortalecimiento del Estado de Derecho y del Poder Judicial<sup>4</sup>. A ello se debe en buena medida que el nuevo texto constitucional prevea formas de participación ciudadana en el sistema de justicia y profundice el rol del ciudadano y de la sociedad civil como usuarios del sistema.

Así las cosas, el objeto de estas notas es hacer un análisis de la situación de la sociedad civil frente a la Justicia, que corresponde a la situación en Venezuela en este ámbito fundamentalmente en los años 2002-2003<sup>5</sup>, su rol, y en particular, el alcance de su participación y de su acceso a la Justicia frente a lo establecido por la Constitución de 1999.

El análisis de la sociedad civil venezolana y del Sistema de Justicia se refiere fundamentalmente a la situación existente para el año 2003, ya que a partir del año 2004 entró en vigencia una nueva Ley del Tribunal Supremo de Justicia y se han tomado una serie de medidas en el ámbito social, económico y político, cuyo impacto no ha sido aún objeto de estudio, pero que sin duda han dado lugar a un gran cambio de la realidad.

Se trata entonces de determinar si el propósito del constituyente venezolano de 1999, que era el de

1 / Tampoco en la actualidad hay un marco regulatorio homogéneo en los aspectos relacionados con la creación, funcionamiento y disolución de las organizaciones sin fines de lucro, que es como se organiza la sociedad civil. Dichas organizaciones están reguladas por el Derecho Privado y la intervención estatal se reduce al registro de esas sociedades, para lo cual no se establecen limitaciones. En este sentido, es importante aclarar que, como indica María Magdalena Colmenares en su artículo: "El Contexto de la sociedad civil en Venezuela: Clarificación Conceptual, Evolución, Situación Actual y Desafíos", (publicado en Edición Nueva Sociedad, Caracas, 2000), SINERGIA hizo un estudio en 1998 sobre la regulación de estas instituciones en América Latina, y Venezuela presenta una de las legislaciones más avanzadas, en el sentido que no hay límites del Estado, ni controles que impidan esta actividad, aunque en ese informe esa organización presenta propuestas para mejorar y precisar la regulación actual.

2 / Colmenares, María Magdalena; OBCIT, p. 22 y 23.

3 / Éstos son los resultados del trabajo de Roche, Carmen Luisa; Richter, Jacqueline y Pérez, Norma: Los Excluidos de la Justicia en Venezuela, publicado por el Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002. pp. 209 y ss. Adicionalmente, un estudio de las Naciones Unidas para el Desarrollo que se llevó a cabo en 1998 concluyó que sólo el 0,8% de la población tenía confianza en el Sistema Judicial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: Una Reforma Judicial en Marcha, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998, p. 143).

4 / Ver el artículo Participación de la sociedad civil, publicado en la obra ya citada: "Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: Una Reforma Judicial en Marcha", elaborado y publicado bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la Editorial Nueva Sociedad, p. 121 y ss, Caracas, 1998.

5 / Este análisis se hizo en junio de 2004.

constituir una democracia participativa y un Estado democrático, donde la Justicia fuera uno de sus valores fundamentales (Artículo 2 de la Constitución), se ha materializado en Venezuela.

Para ello se pretende analizar la normativa que se ha dictado sobre la materia una vez aprobada la Constitución y las medidas que se han adoptado para llevar adelante el proyecto de reforma institucional que se inició en 1999, producto de todos los cambios que se originaron en la década de los noventa. Esto se abordará en dos secciones: la primera (i) se refiere al rol del ciudadano y de la sociedad civil como sujetos activos del Sistema de Justicia (la participación ciudadana) y la segunda (ii) analiza la situación de la sociedad civil y del ciudadano como sujetos pasivos del Sistema de Justicia (el acceso a la Justicia).

En cuanto a las fuentes y metodología, este trabajo se fundamenta especialmente en estudios que fueron realizados por el Tribunal Supremo de Justicia con ocasión de la presentación al Banco Mundial en el año 2004 de un nuevo proyecto de reforma judicial, denominado "Proyecto para la mejora de la Administración de Justicia en el Contexto de la Resolución de Conflictos en Venezuela".

Se ha buscado apoyo documental adicional y otras fuentes, con el fin de presentar la información de manera objetiva, a pesar de estar esta autora involucrada en el proceso de modernización de la gestión judicial como Gerente de la Unidad Coordinadora del Proyecto de Modernización del Poder Judicial. Sin embargo, he tenido dificultad para tener acceso a toda la bibliografía venezolana de los últimos dos años, por ello los datos presentados se refieren especialmente a las cifras oficiales existentes para el año 2003 y publicaciones de ese momento.

### I. La participación ciudadana en Venezuela, especialmente en el sistema de justicia

Después de la Revolución Francesa se concebía al Estado como el ente en el que los ciudadanos delegaron la formulación y ejecución de las políticas públicas por un acuerdo social<sup>6</sup>. Para la existencia de la democracia y la legitimidad social era suficiente la elección de los representantes de los poderes públicos. Por ello, existía una división clara entre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, esta realidad ha cambiado a nivel internacional, y también en Venezuela.

6 / Chevallier, Jacques; "L'état de droit", Montchrestien, Paris, 1992, p. 23.

Actualmente, el Estado y el ciudadano no se diferencian tan claramente<sup>7</sup>. El Estado existe para el ciudadano y por el ciudadano, por ello, éste debe participar activamente en la formulación y ejecución de las políticas públicas y todo proyecto del Estado debe contar con la participación del ciudadano. Esto se refleja en el Informe sobre el Desarrollo Humano en Venezuela llevado a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2003, en el que se indica que: "las personas son gestoras de su propio destino" y por ello, deben "participar organizadamente en las decisiones y en los procesos que conforman su vida". Según este informe, los entes públicos que tienen la responsabilidad de desarrollar políticas públicas deben tomar en cuenta al ciudadano, porque en definitiva, todas las políticas y los proyectos que se realizan involucran al ciudadano común, afectan su vida y su relación con el entorno, y como consecuencia de lo anterior, la participación ciudadana se puede definir como *el proceso por el cual los ciudadanos comparten el poder de decisión sobre las políticas públicas y acciones que los afectan*.

En efecto, actualmente está claro que el grado de libertad de un país depende del respeto y la práctica de los derechos políticos y de las libertades civiles.<sup>8</sup> Por ello, la ausencia de medios válidos para la resolución de los conflictos de los ciudadanos puede llevar a una importante inestabilidad social y política. En este sentido es evidente la necesaria relación que existe entre el adecuado funcionamiento del Sistema Judicial, por una parte, y la estabilidad democrática y la paz social, por la otra. De hecho, el Sistema Judicial es indispensable para la protección de los derechos humanos, la lucha anticorrupción, el control de la legalidad en la conducta de los demás órganos del Estado y la seguridad jurídica requerida por los negocios y la vida social en general.

Un Sistema Judicial que garantice una interpretación razonable y previsible de las leyes es necesario para la seguridad de los ciudadanos. La falta de un Sistema Judicial creíble, eficiente y accesible agudiza

7 / Pérez Perdomo, Rogelio; "Justicia y Pobreza en Venezuela", Monte Ávila Editores, Venezuela, Caracas, 1985, p. 6.

8 / Existen diversos estudios sobre la materia, entre los cuales destacan los de la organización estadounidense Freedom House, en cuyo reporte anual se utiliza el grado de participación política de la sociedad civil como un indicador para medir el grado de libertad en un país (Freedom House, Annual Report, 2004, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)). Asimismo, llama la atención un reciente estudio titulado "Cómo se Logra la Libertad, de la Resistencia Cívica a la Democracia Duradera", en donde se muestra que las coaliciones cívicas no violentas son las que en la mayoría de los países con regímenes autoritarios logran la libertad y la democracia duradera (Karatnycky, Adrian y Ackerman, Peter, How Freedom is Won, from civic resistance to durable democracy, Freedom House and International Center on Nonviolent Conflict and Freedom House, mayo 24, 2005, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).

las tensiones en el sistema político y no ofrece seguridad a los actores económicos. Es por esto que un solo acto de violación de los derechos humanos tiene más capacidad para minar la confianza en el Estado y sus instituciones que los cientos de pequeños actos que evidencian que se avanza en un proceso de reformas o modernización de la gestión judicial.

Esto queda aún más claro si se considera que en los últimos diez años se ha entendido y demostrado que la confianza en la Justicia afecta directamente de forma positiva la seguridad pública, la economía y la calidad de vida de todo ciudadano<sup>9</sup>. De lo anterior resulta evidente que conceptos como legitimidad, democracia, Estado de Derecho, gobernabilidad y sostenibilidad, están estrechamente relacionados<sup>10</sup>.

Es por esto que en el ámbito de la justicia, la participación ciudadana es fundamental, no sólo porque el Poder Judicial, que es el encargado de administrar justicia, es parte del Estado y como tal debe ser controlado por lo que respecta a su gestión e iniciativas, sino porque su rol es esencial por tener la responsabilidad de mantener el equilibrio del ejercicio del poder del Estado, la estabilidad y la paz social. Tan es así que, aunque tradicionalmente se consideraba al Poder Judicial como la cenicenta de los poderes, también en el caso venezolano, esto ha cambiado radicalmente. Por ello, en la década de los noventa se inició un proceso de fortalecimiento importante en América Latina del Poder Judicial de cada país de la región, impulsado por organismos internacionales, entre los cuales destaca el Banco Mundial.

A esta tendencia se unió Venezuela con los esfuerzos llevados a cabo en la década pasada. En efecto, la crisis de las instituciones en la década de los noventa llevó a que se acentuaran las solicitudes de cambios y se exigió una reforma, particularmente en el ámbito de la justicia<sup>11</sup>. No obstante, estas solicitudes de cambio normalmente provinieron de ONG's individuales o de grupos muy pequeños de ONG's con mínimo impacto. Las medidas iniciales adoptadas

por la sociedad civil en este campo fueron bastante descoordinadas, hasta que se trazó una estrategia de colaboración en 1998 con la Corte Suprema de Justicia, el Banco Mundial y 45 ONG's que se organizaron según el modelo sombrilla<sup>12</sup>. Ese grupo se denominó Alianza Social por la Justicia, y estuvo integrado por las siguientes asociaciones: la Asociación Primero Justicia, Asociación Venezolana de Derecho Procesal, Acción Ciudadana contra el SIDA, Cámara de Comercio Venezolano-Británica, Centro de Servicio de Acción Popular, Consejo Nacional de Promoción de Investigaciones (CONAPRI), Fundación en Cambio, Fundación para los Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Programa Venezolano de la Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), Red de Apoyo para la Justicia y la Paz y Una Ventana a la Libertad.

La intervención del Banco Mundial en esta actividad se debió al préstamo que otorgó el organismo para el Aprendizaje e Innovación para la Corte Suprema de Justicia, (el 4270-VE) suscrito en diciembre de 1997, por un total de 7.300.000 dólares de los cuales el Banco Mundial aportó 4.700.000, con ocasión al cual ésta organizó un espacio a través de la Unidad de Participación de la sociedad civil, que dio lugar a muchos de los cambios legislativos y constitucionales que se produjeron a partir de 1998 en Venezuela<sup>13</sup>. Esta experiencia de colaboración lleva adelante por la Corte Suprema de Justicia y la sociedad civil recibió un premio del Presidente del Banco Mundial en 1998.

También, la Constitución que fue aprobada a finales de 1999, constituyó un importante avance en el ámbito de la participación ciudadana en Venezuela, al incorporar al ciudadano al Sistema de Justicia (Artículo 253) y establecer formas de participación ciudadana como las siguientes:

- El procedimiento de selección de los Jueces mediante jurados, que integran ciudadanos (Art. 255).
- La facultad de los ciudadanos para ejercer objeciones a cualquiera de los Magistrados postulados ante el Comité de Postulaciones o ante la Asamblea Nacional (Artículo 264).

9 / Kaufmann, Daniel; ponencia en Módulo 2: Mejorando la Gobernabilidad de los Países de América Latina a través del Sector Judicial del Programa de Capacitación a Distancia "Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: mejorando la gobernabilidad a través del Sector Justicia", auspiciado por el Instituto del Banco Mundial, el CEJA y el Consejo General Judicial de España.

10 / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Resumen Ejecutivo, publicado en la obra ya citada: "Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: Una Reforma Judicial en Marcha", Editorial Nueva Sociedad, pp. 13, Luoza, Laura; La Administración Pública en el Poder Judicial, "Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Pérez Luciani, p 56, Caracas, 1998.

11 / En esta época se produjeron dos documentos solicitando estos cambios: el primero de la Alianza Social por la Justicia: Así Queremos la Reforma Judicial y el segundo Participación para Democratizar la Justicia. Se mencionan estos documentos en la obra antes citada del PNUD.

12 / El modelo sombrilla en la esfera de la Administración de Justicia podría estar conformado por un grupo de Organizaciones Sociales dedicadas a una sola causa, todas las cuales comparten un interés común en alguna área específica de la reforma de las políticas relacionadas con los sistemas policiales, acusatorios, judiciales o penales (Malik, Waleed; Los Retos de la Formación de Alianzas para una Reforma Judicial, Banco Mundial, pp. 88, Washington, 2000).

13 / Entre estos cambios resaltan los siguientes: los Títulos III, y VI de la Constitución, el COPP, la LOPNA, la LOPJ.

- La existencia de un Comité de Postulaciones con representantes de la sociedad civil para la preselección del Fiscal General de la República y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (Artículos 264 y 279).
- La promoción de incorporar mecanismos alternativos de resolución de conflictos (Artículo 258).

La exigencia de que colaboren las Universidades en la formación de los Jueces (Artículo 255). Asimismo, las leyes venezolanas aprobadas en la década de los noventa promovieron la participación ciudadana en el Sistema de Justicia de la siguiente manera:

- La incorporación de ciudadanos (escabinos) en los juicios penales (Artículos 544 al 547 del Código Orgánico Procesal Penal).
- La previsión de que se crearan Oficinas de Participación Ciudadana, que se encargarán de la convocatoria y preparación de los escabinos que participarían en los juicios penales (Artículo 544 y siguientes).
- La facultad de la sociedad civil de formar Defensorías del Niño y del Adolescente (Artículo 201 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente).
- La posibilidad de que las entidades de atención para niños y adolescentes sean integradas por la sociedad civil (Artículo 181 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente).
- La potestad de la sociedad civil de postular a las personas que integran el Consejo de Protección del Niño y del Adolescente en su municipio (Artículo 163).
- La consagración del derecho de la sociedad civil de participar activamente para lograr la vigencia plena de los derechos y garantías de los niños y adolescentes (Artículo 6 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente).
- La consulta y participación directa de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso nacional de demarcación de su hábitat y tierras (Artículo 8 de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los pueblos indígenas).
- La figura del Juez de Paz que es un ciudadano elegido por la comunidad para resolver ciertos conflictos (Artículos 26 de la Ley de Justicia de Paz y 253 y 258 de la Constitución).
- La figura de la Junta de Arbitraje, integrada por abogados en libre ejercicio de la profesión, a que hace referencia la Ley Orgánica Procesal del Trabajo

como medio idóneo para resolver un conflicto laboral (Artículos 138 y siguientes).

Como se desprende de las normas antes comentadas, entraron en vigor a partir de los noventa en Venezuela importantes mecanismos legales para la participación ciudadana, sobre todo, en el Sistema de Justicia. Sin embargo, es importante determinar si esto se ha llevado a la práctica. En este sentido, las experiencias fueron las siguientes:

- La creación a partir de 1999 de las Oficinas de Participación Ciudadana en cada Circuito Judicial del país, que se encargan según la ley de la convocatoria y preparación de los escabinos que participarán en los juicios penales.
- La puesta en marcha de la Justicia de Paz desde 1995 hasta 2002 en 14 estados del país.
- La apertura por parte de la sociedad civil de centros de mediación y arbitraje a partir de 1998. La iniciativa del Tribunal Supremo de Justicia entre los años 2003 y 2004 de hacer el Proyecto de Resolución Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, en que consultó no sólo a los funcionarios del Poder Judicial, sino también a 34 ONG's, y a 2094 personas, que en un 6,13% son organizaciones sociales y en un 18,73% son abogados en el libre ejercicio de la profesión.
- La selección a partir del año 2001 de aproximadamente un 20% de los Jueces a nivel nacional por concurso con la participación de jurados integrados por la sociedad civil<sup>14</sup>. Aunque limitadas, sin duda, se trata de experiencias importantes. No obstante, no son suficientes para afirmar que en Venezuela haya habido o hay en la actualidad una participación ciudadana activa en el Sistema de Justicia, más bien pareciera lo contrario, visto la gran cantidad de mecanismos legales que no se materializan en la práctica. Además, en su mayoría son experiencias puntuales que no permanecen en el tiempo y que no se institucionalizan. Es por esto que Venezuela presenta índices críticos de gobernabilidad, ubicándose en el 2004 muy cerca de Haití<sup>15</sup>, presentando un muy bajo grado de libertad y un nivel casi nulo de participación ciudadana<sup>16</sup>.

14 / Desde el año 2003 estos concursos han sido suspendidos.  
15 / Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2004-2005, [www.cejamerica.org](http://www.cejamerica.org) y Daniel Kaufmann, Aart Kraay, y Massimo Mastruzzi, Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002, Working Paper Series, Instituto del Banco Mundial, Washington, mayo de 2003. Los datos se hallan disponibles en [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002).

16 / Freedom House, Annual Report, 2004, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)



La falta de institucionalidad, la escasa participación ciudadana, la casi ausente voluntad de los órganos públicos en tomar las medidas necesarias para materializar lo dispuesto en la Constitución y las leyes de la década de los noventa y sobre todo, la crisis del Sistema de Justicia, ha llevado a que Venezuela ha pasado de ser considerada como una de las democracias mejor establecidas de América Latina, con gobiernos electos desde 1958 en adelante, a ser uno de los países más violentos de América Latina. Es precisamente en virtud de la imposibilidad de participar por mecanismos adecuados que se han creado otros que han llevado a una gran conflictividad. Esos conflictos se perciben tanto en grandes manifestaciones políticas como en multitud de escenas de la vida cotidiana<sup>17</sup>. Así, se ha podido apreciar en los últimos años un aumento exponencial de huelgas, paros, manifestaciones callejeras y toda clase de conflictos. Incluso la violencia y la inseguridad personal han alcanzado proporciones alarmantes, la tasa de homicidios se ha duplicado entre 1998 y 2002<sup>18</sup>.

De esta manera se puede afirmar que en Venezuela, aunque la participación ciudadana en el Sistema de Justicia está garantizada por la Constitución a través de suficientes e importantes mecanismos y por algunas leyes, e incluso ha habido experiencias interesantes en este sentido en ejecución de las normas antes mencionadas y de los proyectos de reforma judicial, todavía no hay estructuras adecuadas en el ámbito estatal ni en el de la sociedad civil para que esta interacción suceda y traiga resultados impactantes, continuos y permanentes. Por ello, debe hacerse un esfuerzo integrado de la sociedad civil, el Estado y el ciudadano para lograr hacer realidad el espíritu de la Constitución, que no es otro que el de lograr instaurar en Venezuela una democracia participativa, así como materializar un Estado de Justicia, todo lo cual se alcanza sólo a través de una verdadera participación ciudadana.

## II. El acceso a la justicia en Venezuela

La resolución de los conflictos entre particulares, y entre éstos y los órganos del Poder Público, es una misión fundamental del Estado, que garantiza la paz y el orden social. En efecto, para que los conflictos sociales se resuelvan, es necesario que la totalidad

de los integrantes del cuerpo social puedan acudir a los órganos de la Administración de Justicia para plantear y resolver sus conflictos de un modo útil y eficaz. Así, la problemática sobre el acceso a los órganos de Administración de Justicia, o acceso a la Justicia, es y ha sido un tema crucial, sobre todo en los últimos años en la formulación de proyectos para la mejora de los Sistemas de Justicia<sup>19</sup>. Aunque, originariamente, cuando se postula en el siglo XVIII el principio de separación de poderes, se considera que los Jueces “no son más que la boca que pronuncia la Ley”, siendo su misión aplicar la Ley, interpretándola, no creándola, de lo cual se derivan una serie de premisas<sup>20</sup>, que en cierta forma aún persisten en la concepción general de la función judicial<sup>21</sup>, el rol de los Jueces, en la actualidad, sin lugar a dudas ha cambiado de manera importante. De hecho, ha habido una evolución del rol del Juez, que se debe fundamentalmente a la evolución del rol del Estado, así como al cambio de la sociedad moderna que es mucho más compleja que la del siglo XVIII. Algunas de las razones de ese cambio son las siguientes<sup>22</sup>:

- La legislación que protege los derechos sociales y económicos se ha ampliado, así como el rol de los Tribunales para proteger esos derechos.
- El Poder Judicial ha adquirido una importante responsabilidad en la resolución de disputas comerciales nacionales e internacionales.
- La actividad criminal se ha vuelto más compleja y se ha internacionalizado.
- La creciente tendencia a la judicialización de los conflictos políticos que se deberían resolver por otra vía.

19 / Marroquín, Otto; ponencia en Módulo 6: “Cómo Promover un Acceso a la Justicia Más Equitativo?”, Programa de Capacitación a Distancia “Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: Mejorando la Gobernabilidad a través del Sector Justicia”.

20 / Las premisas son fundamentalmente las siguientes:  
-Los Jueces tienen el monopolio de la Jurisdicción, es decir, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, así, ningún otro poder o persona puede asumir esta función, so pena de atentar contra este principio.

-Sólo los Jueces pueden ejercer la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que a su vez determina la necesidad de privar al Juez de funciones administrativas (gestión de medios materiales y personales) y garantizar su independencia económica y estabilidad profesional.

-El Juez es un tercero entre las partes, verbigracia, ha de ser imparcial respecto de un caso concreto y debe ofrecer garantías para excluir cualquier duda razonable en su actuación.

21 / De Benito, José Luis, ¿Qué Exigencias se Requieren Para Contar con un Poder Judicial Independiente y que, a la vez, Cumpla con su Obligación de Rendir Cuentas?, Reforma Judicial en América Latina y el Caribe, Mejorando la Gobernabilidad a través del Sector Justicia, Instituto del Banco Mundial y Consejo General del Poder Judicial, 15 de abril a 3 de junio de 2004.

22 / USAID/IFES, Pautas para Promover la Independencia y la Imparcialidad Judicial, Introducción, www.cejamerica.org, 2002.

17 / Pérez Perdomo, Rogelio, Reforma Judicial y Estado de Derecho, “En Busca de una Justicia Distinta. Experiencias de Reforma en América Latina”, Coordinador: Luis Pásera.

18 / Fuentes: División de Estadística CICPC del Ministerio de Justicia e Instituto Nacional de Estadísticas. Elaboración del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la UCV e Informes anuales de Provea sobre derechos humanos.

A esto se añade la diversidad de los miembros de la sociedad moderna, sobre todo en cuanto a su nivel de educación, ingresos y condiciones de vida, lo que acompañado con la aspiración del Estado de Derecho de que todos los ciudadanos acudan al Sistema Judicial para resolver sus conflictos, hace complejo lograr este postulado en países en desarrollo, donde las diferencias económicas y sociales son muy marcadas.

Por tanto, a pesar de que el acceso a la justicia es reconocido como un derecho individual, desde hace un buen tiempo, sucede que por diversos condicionamientos sociales y culturales, no es menos cierto que el mismo dista de ser equitativo y efectivo. Ciertamente, existen diversas barreras que impiden en muchas ocasiones que los ciudadanos puedan acceder a los órganos de administración de Justicia, algunas culturales, otras raciales, otras socioeconómicas, e incluso, institucionales<sup>23</sup>.

De hecho, hay grupos sociales tradicionalmente marginados como las mujeres, los niños, los pobres, las minorías étnicas (por ejemplo, los indígenas), los ciudadanos que viven en zonas rurales, todos los cuales ven seriamente limitadas sus posibilidades de acceder a una Justicia concebida y estructurada para ser alcanzada o ser accesible por hombres de clase media de la mayoría étnica. Así, las normas deben adaptarse a la realidad, y acercar la Justicia a esos grupos tradicionalmente marginados o excluidos<sup>24</sup>.

Por ello, cualquier reforma de los sistemas judiciales que intente fortalecer el acceso a la Justicia, debe tener en cuenta la diversidad y la existencia de diferencias entre los miembros del conglomerado social. Además, es importante hacer cambios funcionales en los Tribunales, así como en los aspectos organizacionales, ya que esto permite mayor celeridad de los procesos judiciales y mayor acceso a la información.

En Venezuela, la Constitución de 1999 (Artículo 26), de modo similar a lo que hacía la Constitución de 1961 (Artículo 68 CD), prevé “el acceso a la Justicia” como un derecho fundamental de los venezolanos, en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de Justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.(...)”*

---

No obstante, entre uno y otro texto se han producido importantes modificaciones conceptuales, que hacen necesario, ahora más que nunca, replantear la estructura del Sistema Venezolano de Administración de Justicia.

El cambio conceptual que ha operado y que se ve reflejado en la normativa de la Constitución de 1999, se encuentra justamente referido a la concepción de la Administración de Justicia, y especialmente se refiere al acceso a la Justicia. En efecto, para la Constitución de 1999, la Administración de Justicia es, además de una de las manifestaciones del Poder Público, un verdadero servicio público, al que se le imponen pautas obligatorias a favor de los ciudadanos. De tal forma, según esta nueva perspectiva, el ciudadano puede exigir a la Justicia el cumplimiento de determinadas conductas.

En efecto, la Constitución postula que la Administración de Justicia debe ser transparente, accesible, expedita, responsable, y ha de contar con la participación del ciudadano. Este cambio de concepción se observa ya en el propio Artículo 26, al que se agrega un segundo párrafo que impone a la Justicia que administra el Estado una serie de condiciones que son –ellas también– un derecho de los ciudadanos. Así, el mencionado segundo párrafo del Artículo 26 prevé:

*“El Estado garantizará una Justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.”*

---

Además, esta nueva concepción de la Justicia como una potestad y un servicio<sup>25</sup>, se ve en otras muchas normas de la Constitución como las siguientes: “la potestad de administrar Justicia emana de las ciudadanas y ciudadanos” (Artículo 253), “el Sistema de Justicia está constituido por (...) los ciudadanos que participan en la administración de Justicia conforme a la Ley” (Artículo 253), “los Jueces (...) son personal-

---

23 / M. Cappelletti y B. Garth : El Acceso a la Justicia, la Tendencia en el Movimiento Mundial para Hacer Efectivos los Derechos, D.F. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

24 / También se les conoce como “vulnerables”, sin embargo, esta denominación no es bien aceptada por esos grupos, porque indica que ellos tienen dificultades para acceder al Sistema por causas imputables a ellos, cuando es el Sistema que los excluye o no los toma en cuenta, al no estar diseñado para atender sus necesidades.

---

25 / Louza, Laura; “El Acceso a la Justicia”, publicado por el Tribunal Supremo de Justicia e Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto 2003, p. 63 y ss.



mente responsables(...) en el desempeño de sus funciones" (Artículo 255), "toda persona tiene derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma consten en registros oficiales o privados" (Artículo 28).

De este modo, y a la luz de la Constitución de 1999, la Administración de Justicia es un servicio público que genera un conjunto de obligaciones prescricionales para los Órganos Judiciales (atinentes a los atributos y características que debe revestir este servicio) y en relación con los sujetos que son beneficiarios del mismo, es decir, los ciudadanos. En contrapartida, el ciudadano o justiciable tiene derecho de acceder a la Justicia, pero no a cualquier Justicia, sino a una con determinadas características: *gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles*.

Sin embargo, el problema es cómo lograr que este cambio de concepción resulte en un cambio de las cosas, en un cambio del modo en que se administra la Justicia en Venezuela.

A raíz de diversos estudios y diagnósticos sobre este tema, se ha logrado determinar que dos de las mayores barreras a que se enfrenta el ciudadano para acceder a la Justicia en Venezuela— aun cuando no son las únicas — son: (i) los procedimientos formales y complejos que regularmente establecen las leyes; y, (ii) la deficiente infraestructura y organización con que cuentan los órganos encargados de la Administración de Justicia, que generan un pésimo e ineficiente servicio y falta de información adecuada<sup>26</sup>.

En relación con el primer aspecto, a partir de 1999 se han dictado leyes en Venezuela que postulan la simplificación de los procedimientos y la celeridad del proceso judicial, tales como el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley Orgánica de Protección de Niños y Adolescentes y la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, además, de la propia Constitución que prevé la inclusión progresiva de la oralidad en los procesos judiciales.

Respecto del segundo aspecto, relativo a la infraestructura y organización de los Tribunales, en el programa de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial, iniciado en 1993, auspiciado por el Banco Mun-

dial<sup>27</sup>, se idearon dos mecanismos fundamentales para mejorar el funcionamiento de los Tribunales, y hacer así más accesibles y amigables los servicios de los órganos jurisdiccionales para los ciudadanos: (i) un modelo organizacional y un sistema de computación de gestión, decisión y documentación para los Tribunales: JURIS 2000 o TEPUY XXI para el máximo Tribunal, y (ii) un diseño arquitectónico funcional para las sedes judiciales.

A pesar de los avances que ha habido en este sentido<sup>28</sup>, se ha demostrado que esto no es suficiente. En efecto, aunque se esperaba que con los proyectos de modernización y reforma judicial llevados a cabo en Venezuela con el Banco Mundial, hubiera un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia, haciéndola más eficiente y transparente, y mejorara el acceso a la Justicia de toda la población venezolana en cuanto al Sistema Jurídico formal se refiere, esto no se logró.

La razón de ello es que hoy en día es evidente que existen obstáculos para el acceso a la Justicia formal que afectan de manera particular a los sectores económicamente menos favorecidos<sup>29</sup> y que incluso impactan negativamente a sectores más favorecidos por la ineficiencia, ineficacia e insuficiencia de la Justicia formal, por ser prácticamente el único medio para resolver los conflictos de este grupo social.

Esta situación se agrava porque el Sistema de Administración de Justicia es percibido por la población como poco confiable, complicado y, lento para

27 / Ya nos hemos referido al convenio para la mejora de la Corte Suprema de Justicia, financiado por el Banco Mundial, pero hubo otro, el 3514-VE firmado en diciembre de 1993, cuyo nombre de "Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial" indica su considerable ambición. El monto total fue de 60 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales el Banco Mundial aportaría como préstamo la mitad. El ente ejecutor fue el Consejo de la Judicatura. En agosto de 2000, el ente ejecutor pasó a ser la Dirección Ejecutiva de la Magistratura. En el marco de este proyecto se hizo un considerable esfuerzo para modernizar la gestión judicial en Venezuela.

28 / Ver la página web del Tribunal Supremo de Justicia: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve). También se recomienda revisar el Estudio sobre el costo-beneficio del Juris 2000, realizado por Conafin (Eduardo Pimentel) para el Banco Mundial, en mayo de 2004, en 8 Estados del país donde se demuestra una reducción de lapsos procesales penales hasta un 57%, una reducción de los lapsos procesales civiles de hasta un 68% (1ª Instancia), una reducción de los lapsos procesales laborales hasta un 61%, un incremento de casos terminados en un 534,12% y un aumento de casos procesados y resueltos en 4,34 veces. Además, en 16 Estados donde funciona el Juris 2000, el 77% de los Jueces y Funcionarios Judiciales considera que con el JURIS 2000 se fortalece la transparencia en los procesos judiciales, el 72% de los usuarios externos encuestados considera que la automatización de los Tribunales con el JURIS 2000 genera Confianza. (Encuesta 2004), el 63% de usuarios externos encuestados considera que la Calidad del Servicio con el JURIS 2000 es excelente y el 22% considera que es buena. (Encuesta 2002). (Fuente: Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura, 2004)

29 / Ver C. L. Roche, J. Richter y N. Pérez: Los Excluidos de la Justicia en Venezuela, Caracas, Edit. Melvin, 2002; Pérez Perdomo, Rogelio: Justicia y Pobreza en Venezuela, Caracas, Monte Ávila Editores, 1985.

26 / Pérez Perdomo, Rogelio: "Justicia y Pobreza en Venezuela", Caracas, Monte Ávila Editores, 1985, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Diagnóstico sobre la Percepción Social de la Justicia en el Área Metropolitana de Caracas. Encuesta de Opinión Pública", OBCIT, p. 150 y ss.

resolver sus conflictos<sup>30</sup>. La lentitud en los procesos judiciales se acentúa especialmente en materia civil, mercantil y de familia. De hecho, la reciente implantación de sistemas informáticos que aumentan la celeridad en la gestión judicial (JURIS 2000), ha sido especialmente en Tribunales Penales, aunque debe decirse que también en éstos se han presentado limitaciones en cuanto a su impacto en la celeridad de los juicios, porque, por una parte, el JURIS 2000 no se ha dirigido a las ciudades con mayor demanda judicial y conflictividad, como Maracaibo, Caracas, Valencia y Maracay<sup>31</sup>, y por la otra, el Poder Judicial en los últimos años se ha centrado en crear mejores condiciones para la tramitación de los casos, pero no en controlar el desempeño de la gestión judicial y mejorarla cuando hay problemas o cuellos de botella en fases del proceso específicas, ocasionadas por factores diferentes a problemas de funcionamiento del sistema como fallas del recurso humano, de los equipos tecnológicos, de los medios materiales o de la organización.

Tampoco, los medios alternativos de resolución de conflictos<sup>32</sup> mejoran esta situación de falta de acceso a la Justicia, sobre todo de la población más desfavorecida por razones culturales o económicas. En efecto, son pocos los centros privados de arbitraje<sup>33</sup> y de conciliación existentes y no son accesibles a los grupos más desfavorecidos. El Poder Judicial en su propio seno no los ha impulsado, aunque son muchas las leyes que contemplan medios alternativos, como la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (conciliación), la Ley Sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (conciliación), la Ley de Tierras (conciliación), la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (conciliación). No obstante, la nueva Ley Orgánica Procesal del Trabajo que entró en vigencia en agosto de 2003, sí le da un impulso importante a la conciliación en el Sistema de Justicia formal, y crea una estructura distinta para los Tribunales de Primera Instancia con la figura de Jueces de Conciliación,

que presenta un gran éxito en sus resultados (el 95% de los casos se resuelven por esta vía<sup>34</sup>), lo que demuestra que su carencia de uso no es por un problema cultural de rechazo a este medio de resolución de conflictos, sino por inadecuada organización de los Tribunales que se dedican a estos asuntos en las demás materias, ausencia de incentivos a los Jueces (se les evalúa por el número de sentencias emitidas, sin importar su naturaleza, y no por casos resueltos) e insuficiente capacitación de los Jueces que debieran cumplir con estas funciones. De hecho, varios organismos de carácter administrativo vienen practicando con mucho éxito la conciliación, como las Inspectorías del Trabajo, las Fiscalías de Protección a los Niños y Adolescentes, las Prefecturas, y las Oficinas de Asistencia Jurídica del Instituto Nacional del Menor.

Por su parte, la Justicia de Paz<sup>35</sup>, no ha sido una experiencia demasiado positiva en Venezuela, a pesar de que la gran mayoría de los usuarios manifiestan que han logrado resolver sus conflictos acudiendo a la Justicia de Paz. Una evaluación realizada durante el 2002<sup>36</sup>, encontró 262 Jueces de Paz electos desde 1995 hasta 2001 (otros 10 fueron elegidos con posterioridad a la finalización del estudio), en 14 estados de Venezuela (Venezuela tiene 23 estados y un Distrito Capital). De ellos, sólo 45 estaban ejerciendo para el momento del estudio. El 67 por ciento de los Jueces de Paz seguía ejerciendo sus funciones desde su vivienda. Los casos que conocían eran en un 40 por ciento, conflictos entre vecinos; 29 por ciento, conflictos familiares entre los cuales casi la mitad eran casos de violencia; el resto problemas de conducta, de consumo y venta ilegal de alcohol y de drogas, entre otros. La Justicia de Paz, además, presenta los siguientes obstáculos o dificultades para un mejor funcionamiento y desarrollo: la falta de apoyo de los alcaldes o concejos municipales, frecuentemente por motivos políticos; la ausencia de sede para funcionar, y la carencia de apoyo económico para el funcionamiento. Esta situación puede variar mucho de un municipio a otro. Así, aunque hay experiencias posi-

30 / Ver Pérez Perdomo, Rogelio, Los 50 años de Historia del Poder Judicial en Venezuela, trabajo no publicado presentado como anexo del documento del Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos, y ver C.L. Roche, J. Richter y N. Pérez : Estudio Sobre Acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia en el Área Metropolitana de Caracas en "Los Excluidos de la Justicia en Venezuela", Caracas, Edit. Melvin, 2002, p. 17-158.

31 / Según las cifras de la División de Estadísticas del CICPC del Ministerio de Justicia del año 2002.

32 / Fuente: Ponce, Carlos, La Comunidad y su Percepción de la Justicia y de los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos, "Visión Popular Acerca de los Medios Alternos de Resolución de Conflictos", Asociación Civil Consorcio Justicia, Caracas, 2002.

33 / Existen en Caracas, Mérida, Maracaibo, La Asunción y Puerto Ordaz y están adscritos a las Cámaras de Comercio de esas ciudades. También existe uno en Caracas, que funciona como ONG, el CEDCA y otro adscrito a la Cámara Venezolano-americana de Industria y Comercio.

34 / Son las cifras oficiales del Poder Judicial, ver Revista del Tribunal Supremo de Justicia de julio de 2004, pp. 4 y 5.

35 / Es importante mencionar la experiencia de la Justicia de Paz, que se inició con la Ley Orgánica de Justicia de Paz (LOJP) en 1995. La LOJP consagra una justicia comunitaria, que imparte un líder moral electo por la comunidad, con carácter honorario. La Justicia de Paz ha sido concebida como un mecanismo alternativo y complementario del Sector Justicia, que busca, mediante la informalidad, la gratuidad y la conciliación, superar los obstáculos que se presentan para el acceso a la Justicia en el caso de pequeños conflictos, y contribuir de esa manera a fomentar la convivencia ciudadana y la solución pacífica de las controversias on la participación de los ciudadanos.

36 / Fuente: Ponce Silén, Carlos Eduardo (Coordinador): Los Jueces de Paz y su Gestión, Año 2002 en "Visión Popular Acerca de los Medios Alternos de Resolución de Conflictos", Asociación Civil Consorcio Justicia, Caracas, 2002.

tivas y los Jueces de Paz están desempeñando una labor útil y son bien evaluados por los usuarios de la Justicia de Paz, no han sido la gran solución a la falta de acceso a la Justicia. También quedan varios problemas institucionales por resolver, uno de ellos es cuál puede ser el papel del Poder Judicial frente a la Justicia de Paz.

La situación antes descrita se reproduce, o incluso se agrava, cuando se trata de los grupos que son considerados como vulnerables o débiles jurídicos por las leyes venezolanas, como son: las mujeres, los niños y adolescentes e indígenas, y sobre todo en el caso de los sectores menos favorecidos económicamente por las razones que a continuación se explican.

Los grupos de escasos ingresos ("pobres") prácticamente no utilizan el Sistema Judicial formal y, además, lo consideran clasista, parcializado, remoto y mediatizado por presiones de todo tipo, ya que el poder económico y político es la influencia de más peso<sup>37</sup>. El conocimiento y la opinión sobre el Derecho y sobre los Órganos de Justicia provienen en gran parte de los medios de comunicación. Existe un gran desconocimiento de la población de sectores menos favorecidos sobre cómo funcionan los medios de resolución de conflictos, tanto formales como alternativos, lo que la mantiene alejada de ambos.

Los asuntos que por su naturaleza tienen mayor probabilidad de ser planteados por individuos de escasos recursos ante los Tribunales y órganos administrativos son los relacionados con problemas de familia y de niños, los laborales y los civiles de menor cuantía, y los usuarios de estos órganos formales reportan mayor nivel de satisfacción con la atención recibida en los organismos administrativos, donde los conflictos se resuelven por conciliación, que con la recibida en los Tribunales.

Esta apreciación tiene que ver no sólo con la percepción del trato recibido en aquellos, más personalizado y cercano, sino con una mayor eficiencia en la solución de los conflictos planteados en mucho menor tiempo y a un costo incomparablemente menor. La situación comentada se refiere a los estratos medios y bajos de la población, pero no a las personas de la clase marginal, correspondiente a individuos en "situación de pobreza crítica" que para el año 2002 constituían aproximadamente el 35% de los hogares

37 / Fuente: Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma: Estudio Sobre el Acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia en el Área Metropolitana de Caracas en "Los Excluidos de la Justicia en Venezuela", Caracas, Edit. Melvin, 2002, Pp. 17-158 y Diagnóstico Sobre la Percepción Social de la Justicia en el Área Metropolitana de Caracas y Encuesta de Opinión Pública, OBCIT, pp. 150 y ss.

venezolanos<sup>38</sup>, ya que éstos prácticamente no acuden a los Tribunales y además en muchas ocasiones toman la justicia por sus propias manos a través de métodos como los linchamientos (práctica que se ha incrementado en Venezuela en los últimos cuatro años, según un estudio realizado por Provea y el Centro para la Paz de la UCV, de acuerdo a los reportes de la prensa nacional).

Esta situación se agrava por razones económicas, por una parte, por la corruptibilidad de los funcionarios judiciales, que es considerada como uno de los problemas fundamentales del sistema por los ciudadanos, y por la otra, porque los abogados, que son un requisito necesario por Ley para acudir a un juicio, son percibidos como poco confiables, costosos y corruptos.

Adicionalmente, la Defensa Pública<sup>39</sup> es un servicio poco conocido y que tradicionalmente ha versado sobre el área penal. A partir de 1999 la Constitución prevé este servicio de manera integral para el ciudadano, y a pesar de la ampliación del servicio a las materias de niños y adolescentes, contencioso administrativo e indígena, el número de defensores es muy bajo (2,7 Defensores Públicos por cada 100.000 habitantes para diciembre de 2003<sup>40</sup>), siendo el 65% de la población pobre<sup>41</sup> y por lo tanto necesitada de este servicio. La Defensa Pública, además, presenta incluso en materia penal, que es la que tiene más tiempo funcionando, los siguientes problemas: sobrecarga de trabajo; escaso apoyo de personal administrativo y técnico; insuficientes herramientas para el cumplimiento de su labor; ausencia de una carrera profesional desarrollada e inadecuada formación. Aunque existen algunas iniciativas de las universidades, de los colegios de abogados y de las ONG's comunitarias o de base para prestar servicios de orientación jurídica gratuita,<sup>42</sup> esto es insuficiente, ya que no ha habido una política pública dirigida a llegar a la población que por razones culturales o geográficas es más difícil de asistir salvo por la Ley del Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior, publicada el 14-09-2005, Gaceta Oficial No. 38272

38 / Estas cifras son del Instituto Nacional de Estadísticas.

39 / Fuentes: Roche, Carmen Luisa y Ritcher, Jacqueline: "Estudio Sobre el Acceso a la Justicia y la Defensa Pública Penal" trabajo no publicado, Caracas, 2003, y entrevistas con funcionarios del Sistema Autónomo de Defensa Pública..

40 / Esto equivale a 691 defensores. Esto según el Servicio de la Defensa Pública del Tribunal Supremo de Justicia en el año 2004.

41 / Estadísticas de pobreza del Instituto Nacional de Estadística, vigentes para el primer semestre del 2002.

42 / No existe un estudio que indique los resultados y el alcance de los servicios prestados por estos entes, pero se conoce que su disponibilidad está limitada geográficamente y no tienen capacidad para atender sino determinados asuntos legales.

En el caso de las mujeres, si bien la mayoría de los casos de violencia contra la mujer en Venezuela no son denunciados, las estadísticas nacionales arrojan cifras que muestran un alto nivel de violencia dirigida a la mujer, especialmente en el contexto doméstico.<sup>43</sup> Las zonas del país donde esta situación es más grave son el Área Metropolitana, Carabobo, Zulia y Bolívar. A pesar de ello, no existen políticas públicas del Sistema de Justicia, ni del Poder Judicial dirigidas especialmente a prevenir y sancionar este fenómeno, hecha excepción de una línea telefónica gratuita para hacer las denuncias (0800-mujer) y una división dedicada a esto en la policía nacional y en la Fiscalía General de la República. Esto sobre todo es importante porque en Venezuela las estadísticas demuestran que, aunque los casos de violencia contra hombres han aumentado en los últimos años, siguen presentándose altas cifras de mujeres que mueren por violencia doméstica (40% de los casos de lesiones tratados en los hospitales se deben a esta causa<sup>44</sup>).

El Sistema de Justicia y sus órganos auxiliares carecen de capacitación en la protección de mujeres víctimas de violencia doméstica, no existen Defensores Públicos especializados en materia de protección de la mujer que le permitan hacer uso de los mecanismos formales de Justicia, ni una política de difusión de información sobre el uso de los mecanismos formales de Justicia para prevenir y sancionar la violencia doméstica contra la mujer.

En cuanto a los niños y adolescentes<sup>45</sup>, es importante resaltar que la mayor parte de la población con estas características está concentrada en el Área Metropolitana, Zulia, Carabobo, Aragua y Bolívar<sup>46</sup>. Debe decirse que en el año 2000 comenzó la implantación del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente que depende del funcionamiento efectivo tanto de autoridades del Ejecutivo Municipal como de Tribunales y Defensores Públicos especializados en la materia, así como de la sociedad civil. La Ley que lo regula (la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente) contiene un cambio de paradigma en la manera

como se protege al niño y al adolescente, siendo ya no visto como un objeto de protección, sino como sujeto de derechos. Sin embargo, todavía hace falta una política pública de información y educación que busque provocar el cambio cultural necesario en la población para hacer efectivo este cambio de paradigma. Asimismo, deben ponerse en marcha los mecanismos que la Ley prevé para su protección como las Defensorías Públicas y postularse a los Consejeros de Protección municipales. También es importante informar a este grupo de la población, es decir, los niños y adolescentes, sobre la Ley y las consecuencias de su violación, visto el creciente número de delitos cometidos por este segmento de la población en los últimos años.

Respecto de la población indígena en Venezuela, a diferencia de otros países latinoamericanos, como Perú (22% población indígena), ésta representa apenas el 2,1 % del total de la población.<sup>47</sup> La población indígena está distribuida en los 23 estados del país y el Distrito Capital, aunque en éste no sobrepasa, en promedio, el 0,5% de la población. Sin embargo, en los estados Zulia, Bolívar y Amazonas representaba un número importante para el año 2001. De hecho, sólo el Estado Zulia concentra más de la mitad de la población indígena nacional<sup>48</sup>. La Constitución de 1999 reconoce la calidad pluricultural de la Nación venezolana, y a partir de ella, tanto la Defensoría del Pueblo como el Sistema Autónomo de Defensa Pública, prestan servicios de asistencia a comunidades y ciudadanos indígenas, incluyendo servicios de traducción. No obstante, la apreciación de los funcionarios del Poder Judicial, es que existe poco conocimiento por parte de los operadores de Justicia del Estado sobre el contenido de la Justicia indígena y de cómo se aplica la Justicia del Estado a ciudadanos indígenas. La situación descrita apunta a la necesidad de ahondar en el conocimiento de cómo ha funcionado la Justicia del Estado en casos que involucran a ciudadanos indígenas, además de reforzar la difusión hacia la población y la capacitación de los operadores del Sistema de Justicia en la mejora del acceso a la Justicia de ciudadanos indígenas.

43 / Según el Instituto Nacional de la Mujer, con base en los casos reportados, se puede concluir que: 7300 mujeres son violadas cada año; 2 niñas son violadas cada día; 89% de las mujeres maltratadas vuelven a ser agredidas; el 20% de las mujeres con pareja son violadas por su pareja; el 40% de los lesionados en servicios de salud son mujeres víctimas de violencia doméstica.

44 / Estas son cifras del Instituto Nacional de la Mujer para el año 2003.

45 / Éstos representaban para el año 2001 el 39,1% de la población según el Instituto Nacional de Estadística.

46 / Esto según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas para el 2001.

47 / Total de la población para el 2003, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), fue 25.549.084 habitantes. La población indígena para enero del 2003, según resultados no definitivos del INE, fue de 536.863 personas.

48 / Esto según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas para el 2001. Es importante aclarar sobre este aspecto que en Venezuela existen 55 etnias de indígenas distintas, pero la mayoría de la población indígena está formada por Wayuu, Warao y Pemón.

Por todo lo anterior, visto el escaso acceso a la

luntad del Ejecutivo, y las ha paralizado cuando no han sido más convenientes<sup>52</sup>.

Sin embargo, y particularmente en el caso del Poder Judicial, la experiencia indica que estas iniciativas son más duraderas y tienen mayor impacto cuando está involucrado un organismo internacional, o hay un convenio que obligue a cumplir ciertas metas, no sólo porque se trata de un préstamo sujeto a importantes auditorías de gestión y financiera, sino también porque existe una verdadera voluntad del Estado, más que del Gobierno de turno, al comprometer para su ejecución a todos los Poderes Públicos al firmar un convenio de esta naturaleza y ser necesaria su colaboración para su efectivo cumplimiento. Un ejemplo de esto ha sido el convenio de la Corte Suprema de Justicia y el Proyecto de Innovación y Aprendizaje a que ya se hizo referencia, en el que a finales del año 1999 hubo un cambio importante en la directiva, ya para ese momento del Tribunal Supremo de Justicia, y sin embargo, el proyecto concluyó de forma tan exitosa que recibió un premio del Banco Mundial por su eficiencia, lo que se logró porque hubo continuidad.

Asimismo, en el campo de los Tribunales han habido importantes transformaciones en los últimos años y voluntad de continuidad en el marco del Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial, también llevado adelante con el Banco Mundial, y aunque hubo una breve paralización, se han hecho grandes cambios a nivel de la infraestructura de muchos Tribunales y de su gestión judicial que ha sido automatizada. No obstante, estos proyectos no produjeron grandes cambios en el ámbito del acceso a la Justicia y de la participación ciudadana y actualmente no existe sino una propuesta del propio Tribunal Supremo de Justicia presentada ante el Banco Mundial en mayo de 2004, para dar continuidad a

lo realizado y ampliar a los aspectos mencionados la modernización del Poder Judicial.

Aunque este proyecto no esté en marcha, el Poder Judicial venezolano no debe perder de vista los objetivos que en él se planteó, cuya finalidad era acercar el Poder Judicial al ciudadano y concienciarlo sobre la importancia de la administración de Justicia, así como darle a aquél herramientas suficientes y flexibles para lograr resolver los conflictos planteados de una forma eficaz, transparente y oportuna.

Es importante, sin embargo, aclarar que otros órganos deben colaborar en esta labor, porque aunque el proyecto mencionado formulado por el Tribunal Supremo de Justicia podría ayudar a resolver con una adecuada implementación, muchos de los problemas que existen en Venezuela en materia de administración de Justicia, difícilmente podrá resolver los problemas del Sistema de Justicia, que son mucho más amplios y que no son sólo del ámbito competencial del Poder Judicial.

En efecto, los problemas de delincuencia que son materia de la policía, los de la Fiscalía, especialmente los que se presentan para la interposición de las causas penales y los retrasos en la celebración de las Audiencias; los problemas de las cárceles, y la situación tan precaria de la Justicia de Paz son ajenos al Poder Judicial. Por ello, es importante que se tomen medidas en este aspecto en los organismos competentes y que la propia sociedad civil y el ciudadano así lo exijan con el fin de tener un Sistema de Justicia humanizado, eficiente y transparente, como lo establece la nueva Constitución.

52 / Un ejemplo muy ilustrativo de esto es la realización de los concursos para el ingreso de los Jueces con la participación de jurados, integrados por la sociedad civil. Ésta que es una iniciativa en sí misma loable, tuvo su origen con la nueva Constitución por la petición de la sociedad civil de hacer de los Jueces personas más honestas y preparadas, pero el fin del gobierno era cambiar a los Jueces del "viejo régimen", para poner a los "Jueces de la revolución". Así, a partir del año 1999 se transformaron a todos los Jueces en provisionales y se les exigió pasar por un concurso para poder continuar en el cargo. A pesar de existir los recursos, esto fue llevado adelante con gran lentitud y en paralelo, lo que se justificó por razones de urgencia, se empezaron a nombrar nuevos Jueces sin concurso bajo la excusa de la demanda del servicio judicial. También fueron sustituidos los antiguos Jueces a los que se les destituyó por razones de corrupción, por muchos Jueces provisionales, otra vez bajo la excusa de la continuidad del servicio de Justicia. Sin embargo, cuando el número de Jueces por concurso empezó a ser importante, los procedimientos de los concursos se perfeccionaron y el rechazo de la sociedad civil organizada hacia las políticas del Gobierno se hizo más manifiesta, el Gobierno paralizó los concursos, so pretextos poco claros y aún no se han reiniciado.



## Bibliografía

Alianza Social por la Justicia, "Así Quere- mos La Reforma Judicial", Caracas, 1996.

Banco Mundial, "Implementation Completion Report on a loan in the amount of US\$ 30 million to the Bolivarian Republic of Venezuela for a Judicial Infrastructure Development Project", Washington, junio 2003.

Banco Mundial, "Implementation Completion Report on a loan in the amount of US\$ 4.7 million to the Republic of Venezuela for a Supreme Court Modernization Project", Washington, junio 2002.

Briceno León, Roberto, (Empresa Lacso), Estudio Socioeconómico de la Población Venezolana, Caracas, 2004.

M. Cappelletti y B. Garth : "El Acceso a la Justicia, la Tendencia en el Movimiento Mundial para Hacer Efectivos los Derechos", D.F. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Colmenares, María Magdalena; "El Contexto de la sociedad civil en Venezuela: Aproximación Conceptual, Evolución y Desafíos en la Participación de la sociedad civil en el contexto de la Constitución de 1999," ILDIS, Caracas, 2002.

Colmenares Olivar, Ricardo; "Aproximación al Proceso de Compatibilidad entre la Justicia Indígena y el Proceso Penal en Venezuela, Administración de Justicia y Pueblos Indígenas en la Perspectiva del Derecho Intercultural", Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2003.

Chevallier, Jacques; "L'état de droit", Montchrestien, Paris, 1992.

Estudio del Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela y Provea, Caracas, 2002.

Kaufmann, Daniel; ponencia en Módulo 2: "Mejorando la Gobernabilidad de los países de América Latina a través del Sector Judicial", del Programa de Capa-

citación a Distancia "Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: Mejorando la Gobernabilidad a través del Sector Justicia", auspiciado por el Instituto del Banco Mundial, el CEJA y el Consejo General Judicial de España, 2004.

Louza, Laura; "La Administración Pública en el Poder Judicial", Temas de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Pérez Luciani, pp.56, Caracas, Venezuela, 2002.

Malik, Waleed; "Los Retos de la Formación de Alianzas para una Reforma Judicial", Banco Mundial, Washington, 2000.

Márquez, Asdrúbal; "Límites y Alcance de la Defensa Pública en LOPNA", I Jornadas para Defensores Públicos con competencia en la LOPNA, Tribunal Supremo de Justicia, Sistema Autónomo de la Defensa Pública, Caracas, 2003.

Marroquin, Otto; ponencia en Módulo 6: "Cómo Promover un Acceso a la Justicia Más Equitativo?", del Programa de Capacitación a Distancia "Reforma Judicial en América Latina y el Caribe: Mejorando la Gobernabilidad a través del Sector Justicia", 2004.

Martín del Burgo y Marchán, "La Justicia como Problema. El Juez como Administrador del Derecho", Editorial Bosch, Barcelona, 2001.

Oberto, Luis Enrique; "Justicia y Gobernabilidad. La Reforma Procesal Penal. La Justicia de la Gente", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Página web del Tribunal Supremo de Justicia: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve).

Perdomo, Juan Rafael; "Acceso a la Justicia", Tribunal Supremo de Justicia y Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 2003.

Pérez Perdomo, Rogelio; "Justicia y Pobreza en Venezuela", Monte Ávila Editores, p. 66, Venezuela, Caracas, 1985.

Pérez Perdomo, Rogelio, "Los 50 años de Historia del Poder Judicial en Venezuela", trabajo no publicado presentado como anexo del documento del Proyecto de Resolución Judicial de Conflictos.

Pimentel, Eduardo, (Empresa Conafin), Estudio sobre el Costo-Beneficio del Juris 2000, Caracas, 2004.

Ponce Silén, Carlos Eduardo (Coordinador): "Los Jueces de Paz y su Gestión, Año 2002" en "Visión Popular Acerca de los Medios Alternos de Resolución de Conflictos", Asociación Civil Consorcio Justicia, Caracas, 2002.

Programa de las Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano, Caracas, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Justicia y Gobernabilidad. Venezuela: Una Reforma Judicial en Marcha", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), "Directorio 2003, Organizaciones No Gubernamentales en Derechos Humanos en Venezuela", 2003, Caracas.

Roche, Carmen Luisa y Richter, Jacqueline, "Estudio sobre la Defensa Pública Penal", Caracas, 2002.

Roche, Carmen Luisa; Richter, Jacqueline, y Pérez, Norma: "Los Excluidos de la Justicia en Venezuela", Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002.

San Juan, Ana María; "Estudio sobre los Indicadores de Criminalidad y la Delincuencia en Venezuela", Programa de Seguridad y Convivencia, BID, Caracas, 1999.

Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia de Jesús Eduardo Cabrera, de fecha 5 de junio de 2000.

Universidad Católica Andrés Bello, Estudio Sobre Pobreza, Caracas, 2002.