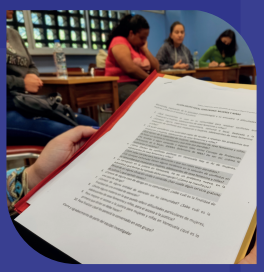
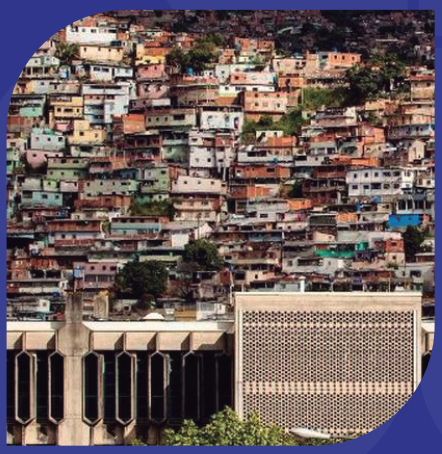
DIAGNÓSTICO SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN VENEZUELA

EXPERIENCIAS EN CARACAS Y GUAYANA





Jesús María Casal Hernández
Carla Serrano Naveda
María Gabriela Cuevas
María Fernanda Innecco
Aura Janesky Lehmann
Eumelis Moya
María Virginia Alarcón
Juan Berríos Ortigoza

2023

UCAB | DERECHO | UCAB | CENTRO DE DERECHOS HUMANOS | CENTRO DE CLÍNICA JURÍDICA | INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN VENEZUELA

EXPERIENCIAS EN CARACAS Y GUAYANA

DIAGNÓSTICO SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN VENEZUELA

EXPERIENCIAS EN CARACAS Y GUAYANA

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Jesús María Casal Hernández
Carla Serrano Naveda
María Gabriela Cuevas
María Fernanda Innecco
Aura Janesky Lehmann
Eumelis Moya
María Virginia Alarcón
Juan Berríos Ortigoza

ÍNDICE

I. Introducción — 5
II. Síntesis del proyecto — 13
III. Metodología — 13
IV. Diagnóstico — 15

1. Sobre la defensa de derechos constitucionales — 15

1.1. Conflictos (tipos) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos) — 15
1.2. Autoridades reconocidas para resolver o mediar en conflictos — 19
1.3. Cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia — 22
1.4. Nuevas formas de corrupción — 25
1.5. Contexto político — 25
1.6. Recomendaciones planteadas por participantes — 26

2. Sobre el acceso a la justicia de mujeres y niñas — 28

2.1. Conflictos (casos de violencia) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos) ¿Qué opciones tienen las víctimas? — 28
2.2. Autoridades reconocidas para resolver o mediar en conflictos — 32
2.3. Opinión sobre la legislación – Cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia — 35
2.4. Situación de las casas de abrigo — 36
2.5. Nuevas formas de corrupción — 36
2.6. Diferencias en el acceso a la justicia por razones políticas — 37
2.7. Reflexiones desde la experiencia funcionarial — 38
2.8. Recomendaciones planteadas por participantes — 41

V. Conclusiones y recomendaciones — 43

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución reconoce el derecho de toda persona a acceder a la justicia en diversas disposiciones, destacando lo previsto en los artículos 26, 257 y 258. El artículo 26 señala que "[t]oda 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", estableciendo que es obligación del Estado garantizar "una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles". En relación con ello, el artículo 257 define que "[e]l proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia", ordenando que "[l]as leyes procesales establecerán la simplificación, uniformidad y eficacia de los trámites y adoptarán un procedimiento breve, oral y público", y que "[n]o se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales". Entre tanto, el artículo 258 se refiere a la justicia de paz y los medios alternativos para la solución de conflictos en los siguientes términos: "La ley organizará la justicia de paz en las comunidades. Los jueces o juezas de paz serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley. La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos." En consonancia con estas disposiciones generales sobre el acceso a la justicia, el artículo 51 establece que "[t]oda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta."

Diversos han sido los estudios que han advertido sobre la situación crítica del acceso a la justicia en la historia reciente del país[1], que se ha intensificado en el contexto actual de emergencia humanitaria compleja[2].

[1] Bolívar Osuna, L (1999), La reforma del sistema judicial en Venezuela, en Nueva sociedad, número 160, pp. 151-171. Casal, JM; Roche, CL; Richter, J; y Chacón Hanson, A (2005), Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Louza, L (2007), La sociedad civil y el ciudadano en Venezuela frente al sistema de justicia a partir de la nueva constitución, en Cuadernos Unimetanos, número 11, 2007, pp. 25-39. Richter, J; y Roche, CL (2007), La cultura jurídica y el acceso a la justicia en Venezuela, en Cuadernos Unimetanos, número 11, pp. 40-55. Boueiri Bassil, S (2012), Historia crítica del acceso a la justicia en Venezuela, en Derecho y Ciencias Sociales, número 6 (abril), pp. 53-73. Vivas Roso, J (2021), La In-Justicia de un carente sistema de control fiscal. Caso: página web del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, volumen 8, número 1 (enero-junio 2021), pp. 137-158. Comisión Internacional de Juristas (2021), Jueces en la cuerda floja: Informe sobre independencia e imparcialidad del poder judicial en Venezuela, Ginebra; Comisión Internacional de Juristas (2022), Abogados bajo ataque: Barreras a la profesión legal en Venezuela, Ginebra.
Sobre el acceso a la justicia por mujeres y niñas: Heredia de Salvatierra, I (2006), ¿Es la violencia de género y el acceso a la justicia un asunto de Derechos Humanos?, en Revista venezolana de estudios de la mujer, volumen 11, número 26, 2006, pp. 99-112. Gutiérrez Gómez, J (2009), El acceso a la justicia de mujeres que viven en situación de violencia, en Revista venezolana de estudios de la mujer, volumen 14, número 32, pp. 43-52. Santamarina, S; y Albornoz, V (2021), Acceso a la justicia y reparación a víctimas colaterales de femicidios: propuestas para Venezuela a partir de la experiencia argentina, en Revista venezolana de estudios de la mujer, volumen 26, número 56, pp. 118-138. Daniels Pinto, A; y Fernández, SC (2022), Mitos y realidades de la violencia contra la mujer en Venezuela – Historia de otro fracaso del poder judicial, Caracas: Acceso a la Justicia, Cepaz.

En esta circunstancia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh), la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre Venezuela (la Misión), y, de forma más reciente, los resultados del Examen Periódico Universal (EPU), han revelado una serie de problemas estructurales en el acceso a la justicia que ameritan una respuesta urgente por parte del Estado venezolano.

El Acnudh, en su informe de octubre de 2019, dedicó un apartado al "acceso efectivo a la justicia y a una reparación adecuada a las víctimas", observando que "[e]l Gobierno ha reconocido que existe un problema de acceso a la justicia para todas las personas y ha pedido ayuda al Acnudh para resolver esta cuestión"[3]. En su diagnóstico, el Acnudh identificó que "[l]a mayoría de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos señaladas en el presente informe no han tenido un acceso efectivo a la justicia y a vías de recurso", y "[s]egún los entrevistados, pocas personas presentan denuncias por miedo a represalias y por falta de confianza en el sistema judicial", refiriéndose que "[c]uando se interpone una denuncia, las autoridades no investigan el asunto o bien no llevan a cabo una investigación pronta, efectiva, exhaustiva, independiente, imparcial y transparente"[4]. Además, el Acnudh apuntó, entre algunos factores de impunidad[5], "la falta de cooperación de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas con las investigaciones, la manipulación de la escena del delito y de las pruebas por parte de las fuerzas de seguridad, demoras indebidas en las actuaciones judiciales, la elevada rotación de fiscales y jueces y la inmunidad de facto de

---

[2] "A diferencia de las crisis humanitarias que vienen determinadas por desastres naturales o conflictos armados, las emergencias complejas son fundamentalmente de carácter político. Se trata de crisis humanitarias graves que suelen ser el resultado de una combinación de factores que van desde inestabilidad política, quiebre y fragmentación del Estado, conflictos y violencia, fracaso de políticas de desarrollo, desmoronamiento de la economía formal, desigualdades sociales y pobreza subyacente; que generan grandes impactos sobre la estabilidad cultural, civil, política y económica de las sociedades. También conocidas como 'emergencias políticas complejas', el término empezó a ser utilizado a finales de los años ochenta por las Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde el final de la Guerra Fría. Son complejas porque comprenden tres razones principales. Una multiplicidad de causas, que se encuentran en la interrelación de diversos factores políticos, económicos y socioculturales. Su impacto es de carácter omnicomprensivo, es decir afecta gravemente todos los órdenes de la vida, con un fuerte efecto destructivo y desestructurador. Y, por último, requiere de una respuesta internacional basada en un mandato múltiple, que permita actuar en varios frentes, como son la acción humanitaria (incluyendo la provisión de bienes y servicios esenciales para la subsistencia, así como la protección de las víctimas), la diplomacia de alto nivel, o incluso la escolta de la ayuda". Civilis Derechos Humanos (2017), Las emergencias humanitarias complejas son de carácter político, https://www.civilisac.org/emergencia-humanitaria-compleja/las-emergencias-humanitarias-complejas-caracter-politico.

[3] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/41/18 (9 de octubre de 2019), par. 53.

[4] Ibídem, par. 54.

[5] En el informe, se señala que, "[p]or ejemplo, los familiares de las personas que murieron durante las protestas masivas de 2017 siguen viendo obstaculizado de manera persistente el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sin que se haya avanzado en la mayoría de las investigaciones. Además, los familiares, principalmente las mujeres, han sido objeto de amenazas y acoso por los servicios de inteligencia y por la policía, y en algunos casos no han tenido más remedio que abandonar el país. Las familias de los hombres muertos durante las operaciones de las FAES tampoco han recibido justicia. Se han enfrentado a múltiples obstáculos, como la renuencia de los fiscales a recibir sus denuncias y la denegación del acceso a la información y a medidas de protección y apoyo psicosocial". Ibídem, par. 55.

funcionarios superiores"[6]. Según el Acnudh, ni el Ministerio Público ni la Defensoría del Pueblo, tampoco el gobierno ni la policía, "otorgan protección a las víctimas y testigos de violaciones de los derechos humanos"[7]. En el caso del acceso a la justicia por parte de mujeres, el Acnudh aseveró que "[l]as mujeres suelen estar en primera línea de la lucha por la verdad, la justicia y la reparación [...] dan seguimiento a las actuaciones e investigaciones penales y participan en ellas, a menudo en un entorno hostil [...] [a]lgunas denunciaron haber sido amenazadas, maltratadas e insultadas por funcionarios públicos, como miembros de las fuerzas del orden, fiscales y personal judicial [...] [e]stas mujeres se enfrentan a la exclusión social al ser humilladas y estigmatizadas públicamente [...] [a]demás de buscar justicia, en muchos casos estas mujeres desempeñan otras funciones: se convierten en las principales proveedoras de cuidados, asumen más personas dependientes a su cargo y/o se convierten en el sostén de la familia"[8].

El Acnudh apuntó entre sus conclusiones de este informe de octubre de 2019 que:

> Durante más de un decenio, la República Bolivariana de Venezuela ha adoptado e implementado una serie de leyes, políticas y prácticas que han restringido el espacio democrático, debilitado las instituciones públicas y menoscabado la independencia del poder judicial. Aunque estas medidas se han adoptado con la finalidad declarada de preservar el orden público y la seguridad nacional contra presuntas amenazas internas y externas, han aumentado la militarización de las instituciones del Estado y la utilización de la población civil en tareas de inteligencia y defensa[9].

También, concluyó que "[e]l Estado ha denegado sistemáticamente el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación", de modo que "[l]a impunidad ha permitido que se repitan las vulneraciones de los derechos humanos, ha envalentonado a los autores y ha marginado a las víctimas", y por ello, "si no mejora la situación, seguirá aumentando el éxodo sin precedentes de migrantes y refugiados venezolanos y empeorarán las condiciones de las personas que permanecen en el país"[10]. Entre las recomendaciones, destaca su llamamiento al gobierno a que "[a]dopte medidas efectivas para restablecer la independencia del sistema judicial y garantizar la imparcialidad del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo"[11], y "[g]arantice el derecho de las víctimas a acceder a vías de recurso y a medidas de

[6] Ibídem, par. 56.
[7] Ibídem, par. 57.
[8] Ibídem, par. 58.
[9] Ibídem, par. 76.
[10] Ibídem, par. 80.
[11] Ibídem, par. 81(j).

reparación, adoptando un enfoque sensible a las cuestiones de género, y asegure su protección contra la intimidación y las represalias"[12].

Casi un año después de este informe, en septiembre de 2020, el Acnudh trató con especificidad la "independencia del sistema judicial y acceso a la justicia" en Venezuela[13], en el que "mantiene su preocupación por la falta de independencia del sistema judicial" en el país[14], reiterando que existen "varios factores que menoscaban considerablemente la independencia del poder judicial, entre ellos la inseguridad en el cargo de los jueces, la ausencia de un proceso transparente para su designación, la presión política (que incluye amenazas de destitución), la precariedad de las condiciones de trabajo y las restricciones a su libertad de asociación", tratándose de "elementos [que] debilitan la capacidad del poder judicial para controlar el ejercicio del poder por parte de otras instituciones y salvaguardar los derechos humanos"[15].

En relación con el acceso a la justicia, el Acnudh afirmó que "[l]as víctimas de violaciones de los derechos humanos siguen enfrentándose a obstáculos jurídicos, políticos y socioeconómicos para acceder a una justicia eficaz, y las mujeres experimentan dificultades específicas por motivos de género"[16]. En general, el Acnudh "observó que había problemas para garantizar la debida diligencia en la atención de las reclamaciones de las víctimas", destacando que "[l]as personas entrevistadas señalaron que el personal del sistema judicial no estaba en condiciones de tramitar sus reclamaciones y hacer un seguimiento de los casos, por falta de capacitación o de infraestructura, o bien se mostraba reacio a hacerlo"; que, "[e]n ocasiones, las autoridades disuadían a esas personas de denunciar las violaciones de los derechos humanos, admitiendo su impotencia para investigar tales casos o reconociendo que habían recibido órdenes de sus superiores de no investigar, especialmente cuando se trataba de presuntas violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad", y que "[l]as personas entrevistadas señalaron que las principales razones para no acudir a las autoridades eran el temor a la revictimización y la falta de confianza en el sistema judicial"[17].

Además, el Acnudh advirtió que "recibió informes sobre la existencia de estereotipos de género indebidos en el sistema jurídico, así como sobre incidentes de violencia de género por parte de funcionarios públicos y judiciales, que incluían amenazas, maltrato y violencia verbal", tratándose de una "situación [que] afecta en particular a las mujeres denunciantes, que suelen soportar la mayor carga en los procesos de

[12] Ibídem, par. 81(k).
[13] Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco, A/HRC/44/54 (20 de septiembre de 2020).
[14] Ibídem, par. 6.
[15] Ibídem, par. 7.
[16] Ibídem, par. 17.
[17] Ibídem, par. 24.

búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación de las violaciones sufridas por sus familiares varones"[18]. Sobre la violencia de género, el Acnudh "observó una falta de diligencia debida en los procesos de investigación relativos a casos de violencia de género", planteando que "[s]i bien existen tribunales y unidades policiales especializados en la violencia de género, los testimonios de las víctimas indican que por lo general estos carecen de un enfoque centrado en la víctima", y documentando que en el país "solo hay cinco refugios que ofrecen protección a las mujeres víctimas de la violencia de género, y estos se han visto fuertemente afectados por la crisis económica"[19].

Entre las conclusiones de este informe de septiembre de 2020, el Acnudh "considera que la independencia del sistema judicial se ve considerablemente socavada por la inseguridad en el cargo de jueces y fiscales, la falta de transparencia en el proceso de designación, las condiciones de trabajo precarias y la injerencia política, incluidos los vínculos entre los miembros del TSJ y el Gobierno y el partido en el poder", tratándose de una "situación [que] impide que el poder judicial ejerza su función fundamental como actor independiente en la protección de los derechos humanos, y contribuye a la impunidad y a la persistencia de las violaciones de los derechos humanos"[20]. Asimismo, sostuvo que "[l]as víctimas de violaciones de los derechos humanos se enfrentan a graves obstáculos para acceder a la justicia, lo que redunda en su revictimización", constatando que "en los casos de violaciones de los derechos económicos y sociales, la eficacia de los recursos jurídicos se veía socavada por la falta de respuestas oportunas y adecuadas por parte del poder judicial, a la que se añadía la falta de información oficial esencial", y que "[l]a ausencia de procedimientos centrados en las víctimas y sensibles a las consideraciones de género y de medidas de protección efectivas ha exacerbado la desconfianza generalizada en el sistema judicial"[21].

Entre sus recomendaciones, el Acnudh exhortó al gobierno a que "emprenda y lleve a término las reformas del sistema judicial [...] con el fin de garantizar su independencia, imparcialidad, transparencia, accesibilidad y eficacia"[22], y "[r]evise los protocolos y métodos del Ministerio Público para brindar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y a sus familias una atención y un apoyo que tengan en cuenta las consideraciones de género"[23]; asimismo, sobre la violencia de género, lo exhortó a que "[a]dopte los reglamentos y protocolos necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los derechos y obligaciones consagrados en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y también

[18] Ibídem, par. 30.
[19] Ibídem, par. 33.
[20] Ibídem, par. 66.
[21] Ibídem, par. 67.
[22] Ibídem, par. 71(a).
[23] Ibídem, par. 71(i).

adopte medidas efectivas para ayudar y proteger a las víctimas, incluidas las mujeres y los niños, frente a todas las formas de violencia"[24].

Aparte del Acnudh, la Misión[25] también se ha pronunciado sobre el acceso a la justicia en Venezuela. En las conclusiones detalladas de su informe de septiembre de 2021, relativo al sistema de justicia[26], la Misión afirmó que "[l]a capacidad del sistema de justicia para proteger los derechos humanos [...] se ha erosionado gradual y progresivamente", y "[s]us raíces se encuentran en las leyes sancionadas y en las decisiones emitidas tras la adopción de la Constitución de 1999 [...]"[27]. Un aspecto determinante ha sido "[e]l nombramiento y [el] disciplinamiento de juezas, jueces y fiscales al margen de los requisitos que establece la Constitución de 1999 y las leyes que le siguieron han sido especialmente perjudiciales para la independencia del sistema judicial", pues "[...] a través del nombramiento de jueces y juezas provisionales, en contraposición a jueces y juezas de carrera, el Tribunal Supremo de Justicia ha permitido su selección y destitución sobre la base de consideraciones personales o políticas inapropiadas", situación que "[...] ha privado al sistema de justicia de jueces y juezas con predisposición a tomar decisiones independientes guiadas únicamente por la fuerza de la ley", en tanto que "[e]l nombramiento provisional de fiscales ha tenido efectos similares dentro del Ministerio Público"[28]. Por otra parte, la Misión destacó que "[e]l incumplimiento de los plazos legales es en ciertas ocasiones deliberado y en otras el resultado de la incompetencia o la falta de cuidado, exacerbado por dificultades logísticas", argumentando que "[e]n cualquier caso, se trata de un problema de proporciones sistémicas como resultado del cual se deniega a las personas su derecho a un proceso expeditivo."[29] Asimismo, la Misión sostuvo que "el número de procesos penales domésticos por delitos relacionados con violaciones a los derechos humanos es extremadamente bajo y se limita a los agentes de menor rango", pues "ha constatado que el alcance de las investigaciones domésticas es demasiado limitado o bien que evidentemente se focalizan en partícipes de bajo rango en lugar de abordar los aspectos sistemáticos del

[24] Ibídem, par. 71(l).

[25] El mandato de la Misión es investigar violaciones graves de los derechos humanos, incluidas las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias, las torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como las relacionadas con la violencia sexual y de género cometidas desde 2014, con el propósito de combatir la impunidad y asegurar la plena rendición de cuentas de los autores y la justicia para las víctimas. Consejo de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, Resolución A/HRC/RES/42/25 (aprobada el 27 de septiembre de 2019), par. 24. Consejo de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, Resolución A/HRC/RES/45/20 (aprobada el 6 de octubre de 2020), par. 15; y Consejo de Derechos Humanos, Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, Resolución A/HRC/RES/51/29 (aprobada el 7 de octubre de 2022), par. 10.

[26] Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/48/CRP.5 (16 de septiembre de 2021).

[27] Ibídem, par. 471.

[28] Ibídem, par. 472.

[29] Ibídem, par. 480.

problema procurando la rendición de cuentas hacia arriba en la cadena de mando" y, en general, "no se han adoptado medidas adecuadas, tangibles y progresivas para investigar y enjuiciar las violaciones"[30].

En definitiva, para la Misión, "[e]l sistema de justicia ha tenido un papel de gran importancia y centralidad en la crisis venezolana"[31], advirtiendo que "[l]os efectos se propagan más allá de los directamente afectados y repercuten en toda la sociedad", siendo "imposible mantener el estado de derecho en un país en el que la ciudadanía desconfía por completo del sistema de justicia"[32].

Entre sus recomendaciones, la Misión planteó que el Tribunal Supremo de Justicia debe garantizar "el respeto absoluto del principio de independencia judicial"[33], y "que su propio trabajo se lleve a cabo de forma independiente, respetar la separación de poderes frente a otros poderes del Estado y abstenerse de tomar cualquier decisión basada en influencias indebidas, sesgos políticos o de otro tipo, es decir por fuera del apego a la ley"[34].

La Misión también ha manifestado su preocupación sobre las implicaciones del proyecto de Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines, aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional el 24 de enero de 2023, que afectaría la defensa de los derechos humanos en el país. Según la Misión:

> Uno de los aspectos del proyecto que más preocupaciones suscita son las atribuciones que le confiere al Ejecutivo Nacional, especialmente la facultad de implementar mecanismos de control que permitan supervisar y sancionar las "desviaciones de los sujetos que comprometan la soberanía nacional" (artículo 13). Esto expone a las organizaciones a una vigilancia permanente incluso a través de un posible control policial o de inteligencia. Teniendo en cuenta el discurso de distintas autoridades gubernamentales, de las cuales la Misión ha tomado nota, ciertas organizaciones defensoras de los derechos humanos que recurren a instancias internacionales de derechos humanos o que reciben financiamiento extranjero podrían verse expuestas a sanciones por supuestamente comprometer la soberanía nacional.
>
> Otro aspecto que suscita preocupación es la falta de precisión en la prohibición de realizar "actividades políticas" o que "atenten contra la estabilidad nacional y las instituciones de la República", recogida en el artículo 15 del proyecto. Una interpretación amplia del concepto "actividades políticas", que no está definido con claridad en la ley, permite subsumir todo

[30] Ibídem, par. 485.
[31] Ibídem, par. 486.
[32] Ibídem, par. 488.
[33] Ibídem, par. 492.
[34] Ibídem, par. 493.

tipo actividades de documentación, análisis y divulgación de información sobre las políticas y prácticas gubernamentales, incluyendo en materia de derechos humanos. Esta prohibición puede comprometer especialmente a las ONG dedicadas a la fiscalización del espacio público y democrático, lo que resulta particularmente significativo de cara a futuras elecciones. También puede afectar a las organizaciones que colaboran con las tareas de documentación de las que se nutren las investigaciones de la Misión y otros organismos internacionales.

En el análisis de la Misión, el proyecto de ley se enmarca en un patrón más amplio de restricciones al espacio cívico, a través de amenazas, ataques y detenciones arbitrarias contra personas defensoras de los derechos humanos, sindicalistas y periodistas, así como limitaciones al libre funcionamiento de organizaciones y medios de comunicación independientes. [...][35].

Estos señalamientos sobre las implicaciones negativas del proyecto de Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines, tienen repercusión en materia de acceso a la justicia, no solo por las trabas que implica al ejercicio del derecho a la asociación y del derecho a defender derechos por organizaciones de la sociedad civil, sino porque además tiene impacto en el acceso a la justicia de las personas que se valen del acompañamiento y labor de las organizaciones para exigir sus derechos ante las instancias del Estado, en particular las del sistema de justicia.

Entre tanto, en el informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU[36] se recopilaron las recomendaciones derivadas del examen, incluyendo aquellas relacionadas con el sistema judicial y el acceso a la justicia, abarcando la situación de mujeres y niñas. El Estado venezolano se comprometió a implementar la recomendación de aprobar un plan nacional para abordar la violencia contra mujeres y niñas[37]; asimismo, aseguró que ha implementado o se encuentra implementando medidas para investigar de forma exhaustiva e independiente violaciones a los derechos humanos (incluyendo casos de uso excesivo de la fuerza pública, detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, entre otros)[38]; sin embargo, rechazó otras recomendaciones relativas a reformar el sistema de justicia para restablecer la

[35] Comunicado de prensa de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela – Venezuela: El proyecto de ley sobre las ONG, un posible punto de no retorno en el cierre del espacio cívico (30 de enero de 2023), https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/01/venezuela-draft-ngo-law-reaching-point-no-return-closure-civic-space.

[36] Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/50/8 (11 de abril de 2022).

[37] Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – República Bolivariana de Venezuela – Adición: Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado, A/HRC/50/8/Add.1 (1 de junio de 2022), par. 10.

[38] Ibídem, par. 12.

independencia de jueces y fiscales[39], "considerando que se alejan del espíritu constructivo del EPU y constituyen muestra concreta del uso politizado de los derechos humanos para atacar a un Estado soberano, en contravención de los principios del derecho internacional"[40].

Respecto a las recomendaciones sobre las que el Estado venezolano ha expresado compromisos, podemos afirmar que existe al menos un reconocimiento de los hechos que originan la recomendación, lo que constituye un elemento para afianzar las exigencias de la ciudadanía en tales materias. En los casos en que el Estado venezolano rechaza las recomendaciones, queda manifiesto que no hay voluntad política para hacer cambios respecto a los asuntos señalados. Ahora bien, en los aspectos en que el Estado venezolano rechaza las recomendaciones alegando su improcedencia, porque supuestamente contrarían su soberanía, la falta de voluntad política de enmienda va acompañada de un interés por desconocer los hechos, haciendo uso de interpretaciones tergiversadas del derecho internacional. En estas últimas materias, el reto de la ciudadanía para lograr encaminar los cambios deseados es aún mayor.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Como se observa de lo documentado, el acceso a la justicia, en general, plantea una serie de desafíos. En este marco, el propósito de este proyecto ha sido diagnosticar las dificultades para la defensa de los derechos en Venezuela. Si bien algunas de estas dificultades obedecen a cuestiones de tipo estructural, es necesario identificarlas y presentar propuestas para atenderlas. En específico, se ha estimado relevante revisar la situación de indefensión en la que se encuentran mujeres y niñas, considerando el impacto diferenciado en ellas de los impedimentos existentes para el acceso a la justicia.

III. METODOLOGÍA

Este proyecto sigue una metodología de investigación centrada en grupos focales, complementada por una de tipo documental. El objetivo de los grupos focales fue diagnosticar experiencias de dificultades en la defensa de los derechos y, en particular, las de mujeres y niñas en el acceso a la justicia. Entre tanto, el objetivo de la investigación documental consistió en revisar legislación y criterios de jurisprudencia que obstaculicen o impidan la defensa de los derechos, y el acceso a la justicia por parte de mujeres y niñas.

No obstante, advertimos que, a partir de lo reportado en los grupos focales, las dificultades se asociaron a deficiencias y desviaciones en la práctica institucional, siendo poco mencionadas las relativas a la legislación o la jurisprudencia. En este sentido, la investigación sobre legislación o jurisprudencia se ha

[39] Ibídem, par. 17.
[40] Ibídem, par. 18.

acotado a lo manifestado por los participantes en los grupos focales y otros aspectos identificados a partir de ello.

Los grupos focales, ocho en total, se desarrollaron entre octubre y noviembre de 2022. Para diagnosticar dificultades en la defensa de los derechos se realizaron tres grupos focales en Caracas. Estos grupos focales se llevaron a cabo con una comunidad, y dos grupos de abogados litigantes y representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Entre tanto, para diagnosticar dificultades de mujeres y niñas en el acceso a la justicia se realizaron tres grupos focales en Caracas y dos en Guayana. Los grupos focales en Caracas se realizaron con una comunidad, un grupo de abogados litigantes y representantes de organizaciones de la sociedad civil, y un grupo de funcionarios, mientras que los de Guayana se realizaron con una comunidad y un grupo de abogados litigantes y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En total, participaron 13 organizaciones de la sociedad civil, y 68 personas (46 mujeres y 22 hombres).

Para el desarrollo de los grupos focales se prepararon guiones en función de la temática y la población a entrevistar. El contenido de los guiones correspondió a la siguiente estructura común: una breve definición sobre el concepto de acceso a la justicia, una pregunta introductoria, unas correspondientes a las barreras geográficas[41], culturales[42], económicas[43] y asociadas al contexto político, y unas específicas al perfil del grupo entrevistado (incluyendo su opinión sobre legislación o jurisprudencia con impacto en el acceso a la justicia). Por último, se dio oportunidad de que se plantearan recomendaciones para resolver los problemas expuestos en la sesión respectiva.

Además, se requirió permiso a quienes participaron de grabar en formato de audio las sesiones de grupo focal y tomar fotografías, atendiendo a los siguientes compromisos del equipo de investigación: (i) guardar la confidencialidad de las intervenciones en las sesiones al redactar el reporte de diagnóstico, de

[41] Se trata de barreras asociadas con la ubicación de las instituciones o personas que ofrecen mecanismos para resolver conflictos; en concreto, pueden relacionarse con el contexto rural, o las distancias a los centros de resolución de conflictos, y las opciones que se siguen de estas dificultades. Al respecto, ver Casal, JM (2005), Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, en Casal, JM; Roche, CL; Richter, J; y Chacón Hanson, A, Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, p. 41.

[42] Se traducen, entre otros, en los siguientes obstáculos: discriminación por motivos lingüísticos (monismo cultural, indígena), estigmas sociales, subordinación socioeconómica, falta de empoderamiento, desconfianza en el sistema judicial, pesimismo, desesperanza aprendida, superstición, autoritarismo, convicción de que el poderoso es intocable, percepción del conflicto como algo negativo, o inexistencia de una cultura de reclamo. Sobre este tipo de barreras puede consultarse Casal, JM (2005), Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, en Casal, JM; Roche, CL; Richter, J; y Chacón Hanson, A, Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 40-41; Roche, CL, y Richter, J (2005), Barreras culturales para el acceso a la justicia en Venezuela, en Casal, JM; Roche, CL; Richter, J; y Chacón Hanson, A, Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 67-112; y La Rosa Calle, J (2009), El acceso a la justicia para una reforma judicial en serio, Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho, número 62, pp. 122-124.

[43] Entre otras, las relativas al ámbito institucional (insuficiencia de fondos destinados al sistema judicial; deficiente formación del personal; carencia de instalaciones y equipos adecuados), o al hecho de que no se cuente con recursos económicos para enfrentar un trámite judicial. En relación con ello puede revisarse Roche, CL, y Richter, J (2005), Barreras para el acceso a la justicia, en Casal, JM; Roche, CL; Richter, J; y Chacón Hanson, A, Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, pp. 61-62; y La Rosa Calle, J (2009), El acceso a la justicia para una reforma judicial en serio, Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho, número 62, pp. 124-125.

modo de no hacer referencia a ninguna persona asistente con nombre, apellido, o de alguna manera que hiciera posible identificarla; y (ii) utilizar las fotografías solo para fines de registro interno de la actividad.

IV. DIAGNÓSTICO

Una primera parte del diagnóstico se refiere a la defensa de los derechos, a partir de los siguientes aspectos: (i) conflictos (tipos) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos); (ii) autoridades reconocidas para resolver o mediar conflictos; (iii) cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia; (iv) nuevas formas de corrupción; (v) contexto político; y (vi) recomendaciones planteadas por participantes. La segunda parte examina el acceso a la justicia de mujeres y niñas a partir de las siguientes cuestiones: (i) conflictos (casos de violencia) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos) ¿qué opciones tienen las víctimas?; (ii) autoridades reconocidas para resolver o mediar en conflictos; (iii) opinión sobre la legislación – cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia; (iv) situación de las casas de abrigo; (v) nuevas formas de corrupción; (vi) diferencias en el acceso a la justicia por razones políticas; (vii) reflexiones desde la experiencia funcionarial; y (viii) recomendaciones planteadas por participantes.

1. Sobre la defensa de los derechos

1.1. Conflictos (tipos) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos)

Con base en la información procesada, se observa que el manejo del conflicto en Venezuela tiene particularidades, considerando entre otras variables, que está marcado por la pérdida del diálogo, un grave deterioro institucional, la ausencia de garantías y un alto porcentaje de impunidad. Las personas consultadas confirman la percepción generalizada de que el acceso a la justicia está muy viciado y dividido entre quienes tienen recursos económicos y afiliativos (contactos) y aquellos que no los tienen.

En el ámbito nacional, se considera que los conflictos han aumentado, pero a su vez, se carece de las herramientas, instancias y entrenamiento para gestionarlos de manera adecuada en la cotidianidad. Por ello, las referencias al hecho de que se evada el conflicto, o que se prefiera tolerar situaciones abusivas y someterse por temor a ser víctimas de daños o represalias, en lugar de enfrentar y exigir el respeto de derechos.

Desde el punto de vista estructural, varios participantes, con especial y esperado énfasis los profesionales del derecho, denunciaron el agravamiento de problemas de cierta data y que dan cuenta del llamado proceso de erosión de la institucionalidad democrática en Venezuela, razón por la cual varios de

ellos afirmaron que "no hay Estado". Al "no haber Estado" que cumpla sus funciones, la institucionalidad formal/oficial está cada vez más desdibujada o debilitada y, en consecuencia, ha perdido eficacia, terreno, credibilidad, liderazgo frente a un sinfín de iniciativas y actores paralelos que surgen por diversas razones, incluida paradójicamente la misma promoción por parte del Estado.

Este hallazgo del trabajo de campo remite a la conocida discusión de investigadores empíricos sobre la efectividad de las normas legales en la realidad social y pone en evidencia las alternativas al normativismo estatal positivista, fenómeno que no es exclusivo de Venezuela, en el que se abren horizontes hacia nuevos paradigmas de la legalidad, al entenderse el pluralismo jurídico como la multiplicidad de prácticas existentes en un mismo espacio sociopolítico, interactuantes por conflictos o consensos, pudiendo ser oficiales o no, visto que, las normas extra e infraestatales, terminan siendo engendradas por carencias y necesidades provenientes de nuevos actores sociales, y de captar las representaciones legales de sociedades emergentes marcadas por estructuras de igualdades precarias y pulverizadas por espacios de conflictos permanentes[44].

Diversos participantes de los grupos focales abundaron en explicar que desde el sector oficial se fomenta la participación ciudadana en espacios comunitarios, teóricamente para la solución de problemas. Ofrecieron datos como que "el 83% de los jefes de calle son mujeres, que manejan mucha información sobre las personas, por ejemplo, sí saben quiénes tienen discapacidad, pero son espacios que están cooptados, tutelados, en los que se trabaja la movilización con fines electorales". En esta línea, un participante acotó que, como política de Estado se promueve la desconfianza, buscando la sumisión.

Lo encontrado hasta este punto, pudiera resumirse en un expandido fenómeno de informalización de las estructuras del país, prácticamente a todo nivel, que ha implicado un progresivo proceso adaptativo, y es por ello que los propios abogados muchas veces recomiendan evitar el sistema de justicia para resolver conflictos, visto su limitado alcance, corrupción e incertidumbre inconmensurable, pues no hay reglas de juego claras que se respeten y cumplan a cabalidad. En este sentido, varios entrevistados opinan que es mucho más común el uso de mecanismos alternativos no formales.

Se resaltaron ejemplos preocupantes, en donde el histórico vacío del Estado ha sido llenado, cada vez con más fuerza, por otros actores, lo cual es consistente con el fenómeno de pluralismo jurídico aludido: "en provincia manda el ELN, el Estado desaparece. Hay que atenerse al líder X, al comandante Y, que incluso da órdenes a las Fuerzas Armadas. No es solo que el Estado no es democrático, sino que hay territorios en que no hay Estado, como Bolívar, Arco Minero...".

[44] Para ahondar en esta discusión se puede consultar, entre otros autores, a Wolkmer, AC (2003), Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/otros/20111021100627/wolk.pdf.

De un valioso intercambio que se generó en un grupo focal sobre formas de autocomposición de la justicia, a propósito de dialogar sobre los distintos mecanismos de resolución de conflictos operantes en la actualidad, se registró lo siguiente:

> Hay diferencias en las formas de auto justicia que hemos conocido en 2000 y 2016, con las zonas de paz. Hay ejemplos especiales en casos de mujeres y de niños, niñas y adolescentes. Las estructuras paralelas no divorcian, pero tienen sus reglas. Sancionan el maltrato a mujeres, salvo que sea SU mujer. En casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes aplican ley del talión, hacen juicio público, les permiten promover pruebas, como testigos, aplican sanción física, desde latigazos hasta linchamientos...
>
> Las OLP fueron promovidas por el Estado, han montado la denominación del mecanismo Cupaz [(Cuadrantes de Paz)]... allí hay ciertas relaciones poco transparentes con las [Fuerzas de Acciones Especiales (FAES) de la Policía Nacional Bolivariana (PNB)], con todas las denominaciones anteriores... Entonces, la autojusticia actual no es igual a los grupos de exterminio de 2000. Los operadores de justicia no se pueden ver como víctimas, del alguacil al juez conocen lo que hay. ...tema de prestación de servicios... Los grupos paralelos resuelven; el Estado lo ha promovido.

Por otro lado, integrantes de una comunidad en Caracas, dolientes directos de la ausencia del Estado, recrearon como repasando una línea del tiempo, sus fluctuaciones en la relación con los "colectivos" armados irregularmente, que controlan los territorios urbanos donde habitan: "este año han estado bastante tranquilos... pero antes, en cualquier acción que se tomara cuando hubo la escasez de comida, gas o medicamentos, ellos intervenían con fuerza impositiva, no permitían hacer protestas de ningún tipo... llegaban disparando, sálvese quien pueda, muchos heridos por efectos colaterales, se cruzaban en la línea de fuego... este año han estado más pasivos y han permitido que se pronuncien y protesten".

Agregaron que hace poco tiempo se llevaron a cabo unas elecciones internas de jefes de calle y no se podía participar si no se era militante del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), o integrante del Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP)[45] o de las Unidades de Batalla Hugo Chávez (UBCh)[46], a lo que muchas personas de la comunidad se opusieron, pues consideraron que la idea es incluir, no excluir: "saben que juntos podemos hacer presión para defender nuestros derechos". Ello es una muestra que pone de relieve las dificultades de la convivencia entre vecinos, pues hasta la situación más sencilla puede escalar y

[45] Todo el Poder para los CLAP – Comité Local de Abastecimiento y Producción, número 1 (2016), http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2016/09/revista-clap-edicion-1.pdf.
[46] Decálogo de las Unidades de Batalla Hugo Chávez (UBCh), http://www.psuv.org.ve/decalogo-ubch/.

transformarse en una extrema. Se afirmó que "ahora cada vecino se busca un colectivo y gana el que tenga mejores armas [de fuego] pero eso es fuera de la ley... de la Constitución".

Como posible explicación a la flexibilización de los colectivos se dijo que "la parte económica de [la comunidad] está dependiendo de los colectivos, bodegones, etc. Detrás de cada negocio hay un colectivo y ellos se han enfocado más en eso... están trabajando... han dejado un poco de lado... antes estaban como de cacería, ahora atienden algunos asuntos de manera más puntual y eso ha dado su espacio para que la gente resuelva sus conflictos de otra manera...".

Sobre la "jurisdicción" de estos mecanismos paralelos, una muestra la tenemos en el siguiente comentario: "en el tema del CLAP hay un control desmedido, ese tema se fue de las manos, son pocas las personas que he conocido que hablen bien de las señoras del CLAP... los colectivos son más sectorizados, CLAP y Consejo Comunal tienen un control más expandido".

Desde la perspectiva de las OSC y los litigantes, lo municipal y lo comunitario fue destacado como un semillero idóneo para la resolución constructiva de conflictos, y hay coincidencia con el grupo focal de la comunidad en que, para ello, la formación y capacitación es fundamental: "...las comunidades, éstas tienen cercanía con el poder municipal. Las comunidades organizadas, con estructura, tienen incidencia. Pueden ayudar a canalizar problemas frecuentes, por ejemplo, relacionados con los servicios públicos. Nosotros debemos formar a comunidades, ayudarles a tener herramientas para incidir". Expresamente, personas de la comunidad dijeron "ellos juegan a la ignorancia de muchas personas que no saben reclamar sus derechos para tener ese mecanismo de control".

La praxis de los abogados litigantes, sobre experiencias de resolución de conflictos, no es alentadora pues lógicamente están equipados para funcionar con unas reglas que están en desuso, con una lógica que no es operante. El Estado que estudiaron en los libros no se palpa en la realidad, y en esta línea se citan varias declaraciones:

- "Los funcionarios les dicen 'admite los hechos, para que te den tu condena y sales más rápido'. Eso hace que no podamos resolver de una manera distinta".
- "En los registros, existe patente de corso de los registradores, en muchos casos se convierte en una alcabala, estableciendo montos que no se pueden pagar, salvo si se conoce a alguien y se logra que se ajuste la tarifa, entonces, se inventan documentos paralelos locos, para no ir a registros. Igual sucede con la venta de carros en notarías, con las ventas 'por directo'. Es un retroceso en materia de organización de la sociedad."

Se destacaron en positivo como experiencias locales de resolución de conflictos:

- "Los comedores... hasta que llega el período electoral, y ya no se quiere tener quien le haga sombra".

- "Acción Solidaria entrega medicinas, como una respuesta de sociedad civil"[47].
- "Hay espacios en que sí se puede resolver de manera distinta: la iglesia, las organizaciones".
- "Para grandes contratos de ingeniería, Red Fidi, [se establece que] cuando haya diferencias debe haber instancias de diálogo, antes de pasar a otras instancias como arbitrajes o tribunales. Han resultado muy valiosos, reduce costos. [Aparte,] en el Rotary Club, uno de sus ejes es la solución alternativa de conflictos, y promueve espacios de capacitación".
- "Es necesario robustecer otras instancias, como los jueces de paz. Hay mecanismos como la Cámara de Arbitraje, pero es muy elitesca".

Se hicieron advertencias, sobre fenómenos que se experimentan en la actualidad con cierta preocupación, al observar que en las redes sociales la gente busca justicia de alguna manera, pero también se usan para destruir a enemigos sin posibilidad de justicia, "las redes sociales hoy funcionan como tribunales, ante la ausencia del Estado. Es impresionante la rapidez. Los no informados tienen percepción de justicia. Twitter no puede ser un mecanismo aceptado y el Estado, premeditadamente, usa estos mecanismos".

En distintos grados, todos los participantes de los grupos focales al narrar sus vivencias truncadas o no sobre el acceso a la justicia en Venezuela, dieron cuenta del fenómeno de la interlegalidad, que refiere a las influencias mutuas entre los distintos sistemas jurídicos que coexisten en un mismo espacio sociopolítico, de modo que no sólo los derechos no estatales reciben la penetración del derecho del Estado, sino que también a su vez, este se ve permeado por aquellos. Esas influencias mutuas hacen que en no pocas ocasiones los bordes entre un sistema jurídico y otro sean oscuros y/o móviles. Se trata de una suerte de franja donde tienen lugar los intercambios de diversa índole entre dos (o más) sistemas jurídicos, y en la cual resulta indeterminada, imprecisa o móvil la frontera donde termina uno e inicia el otro[48].

1.2. Autoridades reconocidas para resolver o mediar en conflictos

Desde la perspectiva de las personas de la comunidad consultadas, sin vacilación se señaló que "en [ciertas comunidades] los colectivos son la autoridad, a las que hay que pedirles permiso para todo... se han convertido en un método intimidatorio... en noviembre 2020 hicimos enlace con otra organización y

[47] En este comentario se observa que suelen confundirse algunos temas de justicia al comentar sobre otros servicios. Es cierto que nuestro concepto de acceso a la justicia no se limita al acceso a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (tribunales y agentes de policía), sino también el acceso a otros funcionarios que deben aplicar (cumplir) la ley (como las autoridades administrativas). Así, por ejemplo, una distribución discriminatoria de productos del CLAP sería una ilegalidad injusta, y un intento de reclamo (ante cualquier autoridad) sería un intento de acceso a la justicia. Sin embargo, la entrega de alimentos o medicinas por sectores privados, no es clasificable como mecanismo de justicia. Un servicio privado de acompañamiento al reclamo ante autoridad, para que se cumpla debidamente una norma (sobre alimentación, medicinas u otro) sí sería un mecanismo para hacer (o intentar hacer) justicia.

[48] López López, L (2014), El pluralismo jurídico: una propuesta paradigmática para repensar el Derecho, en Umbral: Revista de Derecho Constitucional, Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, número 4, tomo I, pp. 31-64.

logramos entrar 15 mil kits de bioseguridad y nos tocó [una comunidad en la que tienen el poder grupos irregulares]... y a nosotros nos pegó muchísimo tener que pedirles permiso [...]".

Las reflexiones compartidas en el grupo apuntan a que "asumieron eso del poder para el pueblo de manera tácita y se creen las autoridades impositivas de las comunidades... sienten que tienen el poder... se ha sembrado el tema de autoridad más que de conciliación", aludiendo con ello a los efectos prácticos que ha tenido la política gubernamental de respaldo hacia este tipo de grupos.

No obstante, resulta importante acotar que luego de tantos años, inevitablemente se termina instalando una dinámica no exenta de tensiones, en la que "la gente les da esa autoridad, recurre a ellos para solucionar cualquier conflicto en vez de ir a la Alcaldía, Defensoría del Pueblo, se convierten en intermediación y se vuelven controladores del sector... 'pero es que eso no sirve... ¿cómo sabes si no has ido?'...". Preocupa que, aunque en menor medida, se reportaron casos en donde "hay víctimas que si tienen real buscan a los colectivos", para resolver sus conflictos.

El reemplazo de unas instancias por otras, como parte de la agenda política del gobierno ha tenido sin dudas múltiples consecuencias y en opinión de los consultados "Ninguna de estas cosas están en la Constitución (UBCh, CLAP), lo que más o menos se puede aceptar son los consejos comunales como forma de organización social, pero fíjate lo que es violar la Constitución... el haber eliminado las juntas parroquiales ocasionó todo esto".

Como una manifestación de la porosidad jurídica se compartió "en las elecciones internas del PSUV nuestra postura es 'si la líder de calle no atropella y hace su trabajo' vayan a votar todos para que no se la cambien y así fue... ¡hasta yo fui a votar por las líderes que son buenas!".

Algunas experiencias comunitarias de participación han evidenciado los resultados de hacer resistencia social, política, cultural en terreno: "cuando muchos abandonamos [el espacio], ellos nos impusieron eso... pero en la medida que empezamos a participar ya no les funcionó lo de los círculos bolivarianos... entonces sacaron las OCV... organizaciones comunitarias de vivienda, algo así... no participamos pero luego 'no nos dejemos atropellar' e igual con los consejos comunales... métase, vote, postúlese... ahora pasaron a las comunas y a los CLAP... la única figura que les queda y que pueden montar y quitar solos, son las UBCH...".

La manera de ejercer autoridad por los colectivos, se caracteriza por ser arbitraria, desproporcionada, muchas veces ilegal y se mencionaron como ejemplos, desde hacer redadas nocturnas para recoger a las adolescentes que están en la calle sin saber a dónde las llevan y qué les hacen, amputar extremidades a ladrones, o usar a la policía de máscara. Incluso se aseveró que la mayoría de los funcionarios de las FAES de la PNB son parte de los colectivos. Como ejemplo de la distorsión del ejercicio de la autoridad,

un participante recordó haber presenciado una discusión con una "jefe de calle" y cómo esta persona humillaba y maltrataba a los demás.

Sobre el tema del compadrazgo[49] se aseguró que ha penetrado todas las instancias: "conozco a un muchacho que tuvo una discusión con otro muchacho y resultó ser familiar de un Sebin [Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional]... se tuvo que ir del país... no sabes con quién te tropiezas... este tema siempre ha existido, pero ahorita es fuerte, ahorita cualquiera para una investigación".

Por su parte, las OSC y litigantes en sintonía con lo que se viene reportando con base en lo expresado por miembros de la comunidad, afirmaron que en la Venezuela actual somos menos creyentes en el sistema de justicia que hace 20 años y, por ello, se aprecia un giro hacia "formas tribales". Además, denunciaron la intromisión del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial, lo cual se ha terminado traduciendo en una subordinación, en la que literalmente los jueces no pueden tomar decisiones sin ser previamente autorizados y, como se afirmó, "lo más grave es que los jueces lo aceptan". Una boleta de excarcelación, en lugar de ejecutarse, se pasa al Ministerio de Asuntos Penitenciarios o al Sebin y se desacatan esas órdenes. Se expresó, además, que "los jueces le tienen terror a la Dirección de Inteligencia Militar".

En opinión de abogados con muy buen manejo del derecho y su práctica, la mayoría de los venezolanos "estamos indefensos". En tono pesimista se lamentó que "el ejercicio del derecho se acabó" y se remató considerando que hoy día se funciona con la estructura de la "delincuencia organizada y no hay posibilidad de esperar justicia". Como agravante se suma que muchos jueces no conocen las materias sobre las que deben decidir. En específico, sobre la carrera judicial se apuntó que "hoy ni siquiera [se pretende aplicar] el programa [especial] para [la] regularización de [la titularidad], es un amago y no se ha hecho desde 2006. Los jueces provisorios carecen de estabilidad, antes un juez provisorio tenía los mismos derechos de un juez titular, solo que tenía que someterse a concurso, ahora son de libre nombramiento y remoción".

Además de "los colectivos", también se hicieron referencias a los "pranes"[50] como figuras de "autoridad", quienes "ante los robos, en una primera oportunidad a la persona le hacen una advertencia, a la segunda le dan una paliza, a la tercera, la muerte. El pran escoge a las adolescentes que quiere. Hay un sistema que ajusticia a la vista de todos. Ese sistema paralelo se ha ido empoderando y, por ejemplo, $300 para conseguir que se emita una partida de nacimiento".

---

[49] Sobre este concepto, ver Hurtado, S., País de los iguales sociedad con rencor (14 de julio de 2018), https://pensamientosantropologicos.blogspot.com/2018/07/?m=0.

[50] Antillano sostiene que el término pran, de uso en común en la prensa y sociedad venezolana, no es utilizado en la prisión, siendo posible que se trate de una apócope de principal, el cual alude a un líder de un grupo delictivo. Para mayor información consultar Antillano, A (2015), Cuando los presos mandan: control informal dentro de la cárcel venezolana, en Espacio Abierto – Cuaderno Venezolano de Sociología, volumen 24, número 4 (octubre-diciembre, 2015), pp. 16-39.

En los grupos focales de abogados y OSC se afirmó que "los pranes los crearon las propias autoridades para conducir las negociaciones. Para que exista la mafia, los funcionarios de la Guardia Nacional tienen que estar en armonía, para que se haga el negocio, la extorsión, la venta de drogas, la venta de armas. La corrupción principal dentro de las cárceles es más de los funcionarios... A los pranes, los presos los quieren porque resuelven los problemas de agua, de servicios...".

En otras partes del país, como el estado Apure la justicia es fachada, todo lo resuelven los grupos armados irregulares, que imponen su ley y sus sanciones. Se dice "no te preocupes, aquí nadie roba" y es "porque la guerrilla los mata". El autoritarismo es la conducta normalizante y los mecanismos paralelos, de modo alarmante, se ven como "lo natural". En el estado Bolívar el ELN establece el marco de gobierno de la zona que controla, estableciendo penas y sanciones a discreción conforme a la falta o delito cometido, que van desde exposiciones en plazas públicas hasta mutilaciones o ajusticiamientos.

Desde una perspectiva histórica se reflexionó que esto no es un "fenómeno nuevo", afirmándose que hace 25 años los problemas en frontera se resolvían de la misma forma. No se recomienda ir a la justicia formal, pero la gente sigue teniendo necesidad de resolver conflictos de manera expedita, eficiente y eficaz. Los mecanismos formales no cumplen con esos requisitos, señalándose como ejemplo que en el año 2000, en Portuguesa, la gente celebraba a los llamados "grupos exterminio".

En otro orden de ideas, algunas declaraciones registradas apuntaron a que hay autoridades que solo son accesibles previa intermediación: "¿Cómo hemos logrado resolver algunos asuntos? Poniendo al tanto a agentes de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, y ellos hablan con representantes del gobierno, haciéndoles llegar inquietudes, insistiéndoles en su rol. Entonces, la fórmula ha sido hacer uso de la presión internacional, para hablar con la persona indicada".

Sobre debilidad institucional, impunidad y autoridades que evaden sus responsabilidades frente a las víctimas, se citaron dos ejemplos fuera del ámbito gubernamental: lo ocurrido a lo interno de la iglesia católica y su mal manejo de los abusos sexuales a niñas, niños y adolescentes (NNA) cometidos por religiosos, y el hecho de que la Universidad Metropolitana (Unimet) todavía no tenga protocolo para la actuación en caso de violencia o acoso sexual contra miembros de la comunidad universitaria.

1.3. Cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia

Las OSC y litigantes resaltaron una serie de medidas, leyes y decisiones judiciales con particular impacto en el acceso a la justicia. Una de ellas es la relativa a la carrera fiscal, considerándose que "representó un hito cuando se eliminó la carrera de fiscales que afectó el nombramiento [...] todo funcionario en fiscalía pasó a ser de libre nombramiento y remoción."

En relación con la legislación sobre el sistema de justicia, se hizo mención sobre las dificultades de implementación de la legislación sobre la justicia de paz, afirmándose que ello "dependía de elecciones y toda elección queda paralizada en la Sala Electoral, en juicio, con medida cautelar [...]".

Con respecto a la justicia penal hubo referencia a diversas cuestiones. Se destacó que "en la última reforma del Código Orgánico Procesal Penal [COPP], se hace referencia a la jurisdicción municipal, los jueces municipales de control, para acercar los tribunales a los ciudadanos, para casos que no comportan privación de libertad. Los tribunales estadales tienen las mismas competencias. Se crearon los tribunales móviles ¿tiene sentido? Es solo discurso, para dar ingreso a abogados de la Universidad Bolivariana". Otro señalamiento general es que "los cambios en el COPP y en el Código de Justicia Militar no ayudan a aligerar los procesos, que ahora son más engorrosos". En un sentido específico se afirmó que "desde 2006 se admite, en los procesos penales, la acusación particular propia de la víctima aún en ausencia de acusación del Ministerio Público, pero las sentencias sucesivas han creado un caos que impide aplicarlo". También, se señala como problemático un criterio interpretativo que estableció que "en materia penal [...] no debe haber más de tres apoderados por juicio: si un poder incluye más de tres apoderados se considera un obstáculo, y habría que sacar nuevos poderes".

Algunas leyes fueron consideradas regresivas: es el caso de la reciente Ley orgánica de amparo a la libertad y la seguridad personal[51], por atribuir la competencia a tribunales especializados, en lugar de tribunales de primera instancia en lo penal como se preveía en la Ley orgánica de amparo sobre derechos y garantías constitucionales, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en caso de que se interponga contra altos funcionarios o funcionarios nacionales de rango constitucional. Otro es el de la denominada Ley constitucional contra el odio por la convivencia pacífica y la tolerancia, "porque afecta el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad de las sanciones [...] representa el efecto Afiuni extendido". Se citó la Ley de transparencia y acceso a la información de interés público, que "responde a petición de Bachelet [quien fuera Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos entre 2018 y 2022], pero niega todos los principios y no existe transparencia activa". Sobre la Ley para el respeto de los derechos humanos en el ejercicio de la función pública se afirmó que "se cree que es impecable, dice que no se pueden dictar órdenes contra derechos humanos, pero no refiere la obediencia debida, entonces, es terrible, incluso en tiempos de Pérez Jiménez un subordinado tenía recurso de reclamo, es decir, podía pedir que la orden se le diera por escrito". Asimismo, hubo menciones más genéricas sobre la reforma de la Ley contra la corrupción, la Ley constitucional antibloqueo para el desarrollo humano y la

[51] Gaceta Oficial de la República número 6.651 extraordinario, de 22 de septiembre de 2021.

garantía de los derechos humanos, la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, y la Ley orgánica sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el ámbito jurisprudencial, se destacó como un aspecto problemático a "los jueces con potestades para legislar". Y, en concreto, hubo referencia a algunas decisiones del Tribunal Supremo de Justicia: una de la Sala Constitucional, "que contradijo la decisión que prohibía la posibilidad de juzgar a un civil en un tribunal militar, fue una grave violación al principio de juez natural"; las de la Sala Político Administrativa sobre el instructivo salarial de la Oficina Nacional de Presupuesto, calificadas como "surreales", pues "ante el clamor social, el TSJ se crea su propia realidad"; y el criterio sostenido por la Sala de Casación Social "que dispuso que, si un director de persona jurídica muere, queda sin efecto el poder que hubiera otorgado en nombre de la persona jurídica; eso contradice la teoría del órgano."

Sobre la justicia telemática, de reciente desarrollo jurisprudencial, en el grupo focal se hicieron algunas menciones, planteándose un caso en el cual una víctima pudo reconocer a su agresor gracias al uso de la plataforma Zoom. Ahora bien, en relación con la jurisprudencia vinculante en materia de justicia telemática cabe hacer algunas anotaciones. La Sala de Casación Civil en sentencia número 386/2022, de 12 de agosto[52], estableció las notificaciones electrónicas para "causas nuevas" y, con posterioridad, la Sala Constitucional, en sentencia número 1248/2022, de 15 de diciembre[53], se pronunció sobre "el uso progresivo de la firma electrónica en los escritos, diligencias, decisiones y actuaciones de los intervinientes en un expediente judicial, que se encuentre en curso ante cualesquiera de los tribunales de la República; tanto por parte de los usuarios del Servicio Público de Administración de Justicia, como por los funcionarios del Poder Judicial, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa que regula el uso de esa tecnología de información, así como cualquier otra que deba dictar al respecto el Tribunal Supremo de Justicia". Esto significa que mediante estas sentencias se modificó lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, sin que se observe uniformidad entre los operadores de justicia. Si bien la justicia virtual puede significar un avance en el acceso a la justicia, implementada sin orden ni regulación como se ha venido haciendo, ocasiona una crisis en los procesos judiciales, vulnerando el derecho constitucional a la defensa y, por ende, el acceso a la justicia.

Otra de las medidas que se argumentó tiene impacto en el acceso a la justicia es "la providencia de la Oncdoft [Oficina Nacional contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo], pues si se les exige a las organizaciones entregar su información, eso restringe su acción y se da el efecto de autocensura, es parte de la persecución contra defensores".

[52] Puede consultarse en http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scc/agosto/319137-000386-12822-2022-21-213.HTML.
[53] Puede consultarse en http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/322165-1248-151222-2022-20-0396.HTML.

1.4. Nuevas formas de corrupción

Las notarías son la nueva "alcancía", al decir de quienes participaron en los grupos focales. Ha influido el paso a petros para tasar los servicios. Dentro de la potestad del notario, ahora está la de fijar ciertos montos a pagar por quienes quieren notariar negocios. Tienen ciertos estándares como, por ejemplo, si se trata de la venta de un carro, se guían por su año, y de modo arbitrario, el notario puede bajar el arancel y afectar el erario público. Cuestiones similares ocurren en los registros con los inmuebles, la consecuencia es que "ya no se vende por registro", y esto representa "un gran retroceso en materia de organización de una sociedad".

Lo anterior tiene su origen en la Ley de Registros y Notarías de 2021[54]. El problema no es solo el tipo de moneda, sino que en la ley no se fijaron las tasas específicas por servicio prestado. El Servicio Autónomo de Registros y Notarías dictó cuatro providencias adicionales el 20 de enero de 2022 en las que se indican los montos o cantidad de petros a pagar, en contravención del principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 317 de la Constitución, que dispone que los impuestos, tasas y contribuciones especiales solo pueden crearse mediante ley, no mediante una providencia como se hizo en este caso.

A partir de la experiencia relatada por algunos abogados de los grupos focales, se puede afirmar que las tasas de registros y notarías resultan confiscatorias, debido al monto tan alto que debe pagar una persona para inscribir su documento en notarías y registros, dependiendo del caso. Se trata de una práctica en la que solo el funcionario conoce cuál es el procedimiento que se aplica para el cálculo y obtención definitiva de la tasa a pagar.

Desde un punto de vista práctico, y para ejemplificar, cuando una persona se dirige al registro público con el documento de venta redactado por el abogado, el funcionario encargado de revisar el documento debe verificar su correcta redacción y se procede al "cálculo" antes señalado. Es decir, es en ese momento que se indicaría el monto a cancelar por concepto del servicio registral. Este costo tan elevado en la gran mayoría de los supuestos, hace que sea muy difícil hacer uso de los registros, incentivándose una costumbre muy peligrosa, como lo es la de realizar acuerdos privados o documentos análogos como fue expresado en los grupos focales, cuando lo que se requiere, por seguridad jurídica, es la inscripción del documento ante la oficina que corresponda.

1.5. Contexto político

Los datos levantados permiten contextualizar que, hace cinco o seis años la polarización por motivos políticos en las comunidades era muy fuerte y hoy en día esa intensidad ha disminuido, aunque no se ha

[54] Publicada en el número 6.668 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República, de 16 de diciembre de 2021.

extinguido por completo. Se ha pretendido imponer la matriz de que los territorios pertenecen a las formas de organización social del partido de gobierno, pero muchas personas no están de acuerdo y se han dado cuenta que son "vecinos de toda la vida" y que seguirán compartiendo con este u otro gobierno. No obstante, "todavía hay quienes amenazan con llamar a los colectivos... cohíben la participación...pueden cumplir las amenazas...". Una mujer expresó "ellos siguen con ese egoísmo...hay que hacer lo que ellos digan... lo hacen con el gas, la proteína... no tenemos bienestar emocional como país".

La postura en Bolívar fue del tipo "con o sin conflictos políticos casi no tenemos acceso a la justicia, esto lo estamos viviendo desde la cuarta república hasta nuestros días... lo que se ha es como afirmado, agravado... antes tenían miedo y hasta con la gente que tiene dinero actúan de la misma manera...". Sin embargo, puntualmente se mencionó que "le dan prioridad a las mujeres que están en el proceso".

1.6. Recomendaciones planteadas por participantes

1.6.1. Recomendaciones planteadas por participantes de comunidades

Entre las recomendaciones planteadas por los participantes de las comunidades sobre cómo afrontar las dificultades en la defensa de los derechos, se destacan las relativas a la necesidad de que la ciudadanía sea formada en sus derechos, y se organice para su exigencia ante el Estado, es decir, siguiendo una estrategia de acción colectiva: "conocer como ciudadanos nuestros derechos y transmitir este aprendizaje a los jóvenes [...] resultan fundamentales la formación, educación y organización social" – "andar en grupos, redes, formarse, para no darle poder a los opresores [...] las víctimas tienen que unirse para abrirse paso en medio de la corrupción, el tráfico de influencias, solas en este contexto país, nadie lo va a lograr ya que el miedo lo corta todo y es contagioso".

Se apuntó la necesidad de movilizarse para instar al Estado, en el sentido de "trabajar más asumiendo un liderazgo social que difunda resultados positivos, evidenciando en las comunidades, que sí se pueden lograr resultados usando vías institucionales", y de esa forma, "quitar poder a instancias paralelas, como los colectivos, consejos comunales, usando los canales regulares [...] se les da poder cada vez que se les notifica y hacen parte en un conflicto, cuando lo que corresponde es buscar el espacio, la instancia correcta para canalizar ciertos asuntos".

Sobre este punto, resulta pertinente subrayar la situación dilemática en que suelen encontrarse los participantes, quienes distinguen entre canales regulares y paralelos, y entienden la solución apunta hacia el fortalecimiento del Estado. No obstante, la vivencia acumulada es tan frustrante y compleja, llena de omisiones, indiferencia y hasta de violencia desmedida por parte de funcionarios del Estado, que muchas

veces por la fuerza de los hechos deciden acudir, o no tienen otra opción, a múltiples instancias a la vez (interlegalidad) persiguiendo la solución de sus conflictos, la vigencia de sus derechos.

Se hizo énfasis en la relevancia de la denuncia, distinguiéndola de la mera queja, y hacerle seguimiento: es decir, de la persistencia que es necesaria para reivindicar derechos: "denunciar, documentar y agotar las instancias nacionales. La denuncia no es ir y denunciar y ya... es ¡hacerle seguimiento!" – "diferenciar entre la queja y la denuncia, el Fiscal está activado por lo de la CPI y también que la gente está saliendo a denunciar, a la queja ellos no le paran."

Por otra parte, se cuestionaron las leyes de protección a la niñez y a las mujeres en situación de violencia, lo que evidencia cierto desconocimiento sobre su propósito: "revisar algunas leyes... la Lopnna [Ley orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes] es una ley que creo hay que revisar porque no genera las condiciones para la crianza, ahora los niños amenazan al papá [...] la ley de género también, en un sistema de igualdad es inviable que las mujeres tengan 800 leyes que las protejan, hacen que la convivencia sea inviable... tiene que haber un equilibrio... son casos puntuales, leyes tenemos hasta para respirar...".

1.6.2. Recomendaciones planteadas por abogados litigantes y representantes de organizaciones de la sociedad civil

Una idea común es que, si bien pueden requerirse ciertas reformas de orden normativo, ello no es lo fundamental en el contexto actual, debiéndose, entonces, "superar la idea de que todo se resuelve con leyes [...] no hay que dictar más leyes, no hay que cambiar la constitución". Al respecto, se advirtió sobre la importancia de "entender el país, cómo vemos la norma, [pues] se respeta a la autoridad, pero no la norma...".

Las recomendaciones se plantearon en relación con la necesidad de, por un lado, concienciar en derechos humanos, y por el otro, implementar reformas institucionales.

Con respecto a la concienciación en derechos humanos, se hizo mención del rol que la academia debe tener: "documentar con rigor, visibilizar datos, estudios", y "generar foros, cursos, simposios... capacitar, abrir cursos [...] hay que fortalecer que la academia nos forme". Para este propósito formativo, no obstante, es esencial "ir a otros espacios, no quedarnos en escucharnos nosotros mismos", y así, por ejemplo: "usar redes sociales para promover el acceso a la justicia [como derecho]"; "hacer campañas para llevar a todos los espacios lo que ha dicho Naciones Unidas sobre el acceso a la justicia y la independencia de jueces"; "promover el liderazgo institucionalizador [...] los debates sobre derechos humanos están distantes de la ciudadanía y hay que acercarlos"; "lograr que la discusión sobre la justicia sea percibida por los ciudadanos como prioridad, como algo tan sentido como lo relativo a servicios públicos de agua y salud"; y, en síntesis,

lograr "empoderar a los ciudadanos y que sepan que se puede lograr que el funcionario responda sin dar dinero... actuar para que los ciudadanos puedan sentirse apoyados".

Sobre el ámbito institucional de la justicia se hizo referencia tanto a la necesidad de restaurar la institucionalidad del sistema de justicia, como a la de poner en práctica la descentralización administrativa y jurisdiccional del poder judicial (artículo 269 de la Constitución).

Las ideas relativas a la restauración de la institucionalidad de la justicia se sustentan en la necesidad de "dar fortaleza a la tutela judicial efectiva de derechos". Entre otras, se mencionaron como recomendaciones: "recuperar institucionalidad, incidiendo en lo público con buenas prácticas... ayudar a visibilizar avances y retrocesos"; "recuperar la presencia del Estado, uno más pequeño, pero no deben mantenerse esas estructuras paralelas [por ejemplo, territorios dominados por grupos irregulares]"; y en concreto, "volver a la carrera judicial... aumentar el número de jueces y mejorar el sistema de remuneración: hoy no llegan a ganar $300... hay que recuperar la dignidad de la magistratura"; "profesionalizar para evitar que el cargo público se vea como botín, como ocurría antes en cada cambio de gobierno y ahora en el cambio de funcionario"; "mejorar la Defensa Pública"; "sincerar la gratuidad de la justicia: es preferible hacer transparentes los costos y aplicarlo según la capacidad de los usuarios"; y "recuperar la planta física, por ejemplo, personas con discapacidad se topan con ascensores dañados". Como se observa, se trata de ideas que convergen en la necesidad de restablecer lo formal como una cuestión prioritaria, fundamental, en un contexto de expansión del pluralismo jurídico.

Para acercar la justicia a la población se plantearon las siguientes ideas: "descentralizar: a las experiencias comunitarias no hay que temerles, para que las pequeñas controversias puedan resolverse"; "aplicar mecanismos de justicia restaurativa en comunidades para resolver pequeños asuntos"; y "quitar la majestuosidad al Estado para aplicar el artículo constitucional que habla de la conciliación [...] a ese monstruo hay que quitarle las potestades y prerrogativas."

2. Sobre el acceso a la justicia de mujeres y niñas

2.1. Conflictos (casos de violencia) y mecanismos de resolución (experiencias locales sobre resolución de conflictos) ¿Qué opciones tienen las víctimas?

Esta sección presenta los hallazgos más relevantes encontrados, en cinco grupos focales dedicados a explorar obstáculos en el acceso a la justicia de mujeres y niñas, distribuidos de la siguiente manera: dos relevando las voces de mujeres habitantes de comunidades (uno realizado en Caracas y otro en el estado Bolívar) y tres grupos, con los aportes de representantes de OSC, profesionales del derecho litigantes de este tipo de casos, y funcionarios y exfuncionarios (dos en Caracas y uno en Bolívar).

En líneas generales, en ambas ciudades, se refuerza la experiencia de que el acceso a la justicia en Venezuela es pésimo, independientemente del género, pero sin dejar de reconocer que existen particularidades agravantes. Se insistió en hechos ya conocidos, afirmándose lo siguiente: no hay dentro del Estado estructuras adecuadas para atender este tipo de casos; alta rotación de funcionarios, la mayoría sin estar sensibilizados ni formados, para comprender los procesos psicológicos de mujeres víctimas de violencia; serias deficiencias en la atención de casos en los módulos policiales próximos a las comunidades; en los planes de estudio de los diferentes niveles educativos no se imparten conocimientos sobre prevención de la violencia basada de género; no se encuentran constituidos los equipos multidisciplinarios de distintos organismos, con personal especializado en el área; y baja credibilidad de las víctimas respecto al funcionamiento del sistema de justicia, lo cual conlleva a mucho escepticismo y frustración. En otras palabras, se siguen sin atender de manera técnica y sistemática las causas de la violencia basada en el género y las mujeres continúan siendo señaladas y tratadas como responsables de las amenazas y violaciones a sus derechos. En Bolívar textualmente se dijo que "se percibe como una experiencia que genera enemigos... la víctima decide si denuncia o no... y por lo general se convierte en una diana en el pecho".

En palabras de mujeres habitantes de comunidades, se observó que en Caracas reina la desinformación sobre derechos, instancias, mecanismos de exigibilidad, y cómo sobran los incentivos para no usar instancias formales, de modo que "se hace justicia por las propias manos". No obstante, al explicarse y dar ejemplos de casos, como los de violencia física recibida de la pareja, las situaciones se asemejan más a situaciones de legítima defensa.

Se aseguró que los llamados comités de igualdad de género de los consejos comunales solo existen de manera nominal, no funcionan en la realidad y que, adicionalmente, no están preparados para trabajar esta temática. Se reportan experiencias puntuales con algunas OSC, como por ejemplo talleres sobre feminismo, pero como lo enfatizaron en el intercambio "vienen y se van" o hacen intervenciones para decirles a las mujeres víctimas de violencia por su pareja que "tienen que salirse de la casa" pero no hay opciones de refugio –siendo esta una deuda pendiente del Estado venezolano que no ha sido saldada de manera consistente e integral–. No obstante, una mujer en Caracas, aludiendo a las OSC, señaló que "dejan semillitas" y recordó el aprendizaje del "violentómetro", que nunca antes habían visto y fue impactante, pues luego esta herramienta sirvió de insumo para una campaña que con posterioridad las participantes del taller, hicieron en su comunidad.

En relación con niñas y adolescentes, en Caracas se mencionaron como frecuentes: experiencias de violencia en el noviazgo desde muy temprana edad; adolescentes criando a sus hermanos más pequeños, sin ser amparadas por ningún tipo de medidas de protección; los docentes de alguna manera debilitados y sin

capacidad de incidencia en las familias ni de articulación con el sistema para la protección integral de NNA (Sipinna); y embarazos sin planificación durante la adolescencia y uniones tempranas forzadas con hombres adultos, interpretados ilusoriamente como rutas de salida, a la situación de pobreza y privación en general, en la que se encuentran atrapadas, sumergidas. Otro tipo de conflicto relevado desde la experiencia de las OSC, lo representan las niñas institucionalizadas en el Sipinna, ya que se trata de casos de muy larga permanencia, que no se reportan con transparencia y en los que se vulneran varios derechos, en especial, el de ser criadas en una familia.

En contraste, se observó en Bolívar que las situaciones conflictivas vividas y la manera de narrarlas en el grupo focal, estuvo muy cargada de emotividad. Se compartieron casos de considerable gravedad que reflejaron experiencias de duelos múltiples y el nivel de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres de la comunidad consultada, quienes padecen problemas de larga data y sobre los cuales se ensayan acciones puntuales para apenas atender algunas de sus aristas. En términos de resultados, la violencia recibida por las mujeres de parte de sus parejas también fue compartida en este contexto, una de las participantes dijo:

> Lo que quería era darle un susto, no meterlo preso ¿me entiende? Ellos hablaron con el muchacho y eso sí, le metieron miedo de que iba a ir preso... ellos llamaron a la defensoría de la mujer y me dijeron que no se podía dar vuelta atrás... que va preso... y yo ¡ay Dios mío! ...luego pusieron a firmar al muchacho un acuerdo y hasta allí llegó el problema, no se metió más conmigo... eso fue como hace 2 años.

Mientras otra participante, al compartir su vivencia, destacó la manera en que ha venido afectando la violencia recibida a su hijo:

> Yo tengo 19 años de casada, siempre tuve maltratos de todo tipo, mi hijo ahora tiene 18 años y el papá lo manda con una tía para El Dorado y un día yo sentí que algo le estaba pasando a mi hijo... yo venga para acá con el señor Juan quien me está asesorando, le expliqué toda mi vida... y me dice que vaya a Fiscalía y me ofrecieron ayuda con la Cruz Roja a ver, si mi hijo aparece... era delicado... cuando se lo llevaron a la mina era menor de edad [de 17 años]... como a los 15 días... yo le dije al papá, si tú no lo vas a buscar a mí me van a ayudar en el colegio con el abogado... y allí me voy a llevar de enemigos a toda tu familia, van a ir presos, porque él es menor de edad... Gracias a Dios mi hijo apareció y yo seguí teniendo problemas con el papá de mis hijos... cuando le dije que me quería separar comenzó mi pesadilla... utilizó mi hijo en mi contra.

A partir de este momento, se destacan las alusiones hechas a casos de "mujeres desaparecidas", quienes presentan un perfil que calza con el creciente delito de la trata de personas al sur del país, con fines de explotación sexual. En esa línea una participante dijo:

> Yo tuve una hermana desaparecida, mayor de edad, mi mamá me quería matar cuando esa muchacha se fue de la casa... ella se fue para las minas, yo puse denuncia en Tumeremo y ellos no querían tomar la denuncia... 'esa debe estar por allí rumbeando' ...pero yo sabía que no. Mi hermana estuvo un año perdida y mi mamá la daba por muerta.

En la conversación del grupo hubo consenso, respecto a que hay familias que aprueban esta situación para solventar la precariedad económica, registrándose expresiones como: "les dicen anda, ¡vete pa'l sur a trabajar! ...eso es común ...eso es normal...". Pareciera que se ha naturalizado el tener que ejercer la prostitución de manera forzosa, independientemente de la edad.

Una mujer adulta mayor contó, en modo desesperado, que ha tenido que hacerse cargo de cuatro nietos, sin tener las condiciones para ello, dos huérfanos y dos abandonados. Explicó que a su hijo lo mataron hace como un año y le dijeron que eso pasó en "las minas", aunque no sabe si es verdad: "mi hijo después de adulto se volvió malandro, pertenecía a una banda, me dio miedo denunciar y me lo mataron, estaba haciendo lo malo y lo entiendo". La madre de dos de esos niños "no apareció más" y previamente se los había dejado a su hijo, teniendo pocos meses de nacidos. En la actualidad, con 6 y 7 años de edad aún no se les ha garantizado su derecho al nombre y a la identidad y, por ende, tampoco se encuentran estudiando. De manera casi incomprensible, la abuela materna de esos niños, quien no colabora de ninguna manera en su manutención, se negaba a ratificar ante autoridades competentes, el vínculo entre la abuela paterna y los niños:

> Yo conseguí a la mamá de la muchacha y le dije mi caso, que por favor me ayudara y me dijo que ella no iba a hacer nada por ellos... le di la primera citación y no, tanto hablar y quiso la segunda... tuvimos un cruce de palabras, al final y va y dice que son mis nietos... delante del abogado me dijo que no quería saber de esos niños, que viera cómo los presentaba, pero gracias a Dios le doy que ella dijo que sí eran mis nietos.

La otra adulta mayor que participó en el grupo focal, comparte con el caso anterior que ha tenido que hacerse cargo de su nieta y explicó: "a mí me mataron un hijo, fue un policía... y ya va a cumplir 3 años... y no ha pasado nada en el caso... a él le dieron casa por cárcel, hace rumbas, anda relajado en la calle, aquí eso no se cumple, eso es en otro país y yo he estado allí luchando, mi hijo era profesional y lo mató injustamente...".

Como último tipo de caso a destacar de la información registrada en Bolívar, una mujer en detalle compartió el asesinato de su hermano, también por parte de un funcionario policial:

> Mi hermano empezó a trabajar en una finca y el dueño era un funcionario, un PTJ [Policía Técnica Judicial, en la actualidad Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC)]... y él llevaba gente para allá y tenía un pozo, un aljibe que tenía un cable con electricidad... en esa finca había 3 casas hermosas dentro del monte y allá conseguían pedazos de brazos... mi hermano contaba... "ayer trajeron a uno y le mocharon la oreja, le quitaron el dedo"... total que el señor le debía plata a mi hermano, meses sin pagarle... mi hermano veía que le metían corriente a las personas, las torturaban... él veía todo eso y no hacía nada, nos lo contaba a nosotras... mi hermano para cobrarse la deuda agarró una nevera del señor, eso los llevó a un conflicto y él mató a mi hermano... él tenía su banda, no mataba directamente.

Por su parte, las OSC y los litigantes aportaron sobre experiencias comunitarias de resolución a este tipo de conflictos, que existen cada vez menos opciones operativas y, en ese sentido, se destacó en Caracas "lo que ha venido haciendo Cepaz o Fundana con la casa refugio". Asimismo, se relataron otros casos como Fe y Alegría que "si bien no resuelven el problema, porque no pueden, al menos se ha permitido tener una mínima red que ha funcionado, por ejemplo, para proteger por una noche". Mientras que en Bolívar se mencionaron a los Patrulleros del Caroní, cuerpo que desde hace 4 años vienen dando respuestas, en su ámbito de competencia y ha ejecutado iniciativas como "Más amor, menos violencia", en la que trabajan tanto con mujeres como con niñas víctima de la violencia basada en género.

Una problemática compleja que se denunció no está siendo atendida de ninguna manera, tiene que ver con la cantidad de casos de mujeres y adolescentes en conflicto con sus embarazos, los cuales con la crisis económica y el incremento de la violencia se han multiplicado y en estas situaciones las mujeres están solas. No hay ningún tipo de acompañamiento para estos casos.

2.2. Autoridades reconocidas para resolver o mediar en conflictos

En el caso de las comunidades participantes del proyecto, se apreció la tendencia de "total desconfianza hacia los organismos de seguridad" (Caracas), por diversos motivos, entre los que se pudieran destacar la corrupción, violencia e impunidad con la que actúan. Se señaló que "tienes que pagar a la PTJ para que no le sumen delitos, a lo que ya tienes... por eso a uno le da miedo poner una denuncia, porque uno va con un problema y sale como con diez... uno no es atendido de manera normal, a menos que sea hijo de

alguien pudiente o de un abogado que conoce la ley y no lo van a fregar tanto..." (Bolívar), y se agregó: "los policías estudian para robar mejor" (Bolívar).

Se citó un lamentable caso, en el que luego de ser agredida por funcionarios de las FAES, una mujer terminó recluida en la terapia intensiva del hospital Pérez Carreño en la ciudad capital, y frente a la flagrante impunidad, vecinos y familiares han difundido los hechos a través de redes sociales, y "han etiquetado al Fiscal y a Irrael[55] a ver si la noticia trasciende".

En el caso del Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer), no se reportaron buenas experiencias, pues se considera que no le hace seguimiento a todas las denuncias, y se destacó la presencia y actuación que vienen mostrando representantes de iglesias evangélicas al brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad.

Sobre autoridades del Sipinna, se mencionó su relevancia, pero su capacidad de respuesta deja mucho que desear. Una adolescente narró la imposibilidad de obtener de parte del Consejo de Protección de NNA un permiso para trabajar pese a sus múltiples intentos, así como las dificultades de una abuela para mantener a sus nietos dentro del sistema escolar.

En el estado Bolívar la atención de las autoridades frente a denuncias de desapariciones de mujeres no es la adecuada y la primera reacción suele ser subestimar la gravedad del asunto, con expresiones del tipo "esa está rumbeando". En efecto, en uno de los casos compartidos en el grupo focal, la actuación de las autoridades no trascendió, y se señaló que "mi hermana apareció sola, esto fue hace como 5 años y estuvo como un año en una mina". Otra de las personas que reportó a su hija como desaparecida comentó que "hace una semana yo quería hablar con la gente de la Cruz Roja", lo cual pudiera estar reflejando la difusión del trabajo que este organismo está teniendo en la zona.

En el caso de la comunidad Brisas del Sur en el estado Bolívar, la Defensoría comunitaria de NNA Santa Teresa, promovida y apoyada por UCAB Guayana, y la organización de la sociedad civil Comisión para los Derechos Humanos y la Ciudadanía (Codehciu), se han constituido como referentes para la orientación y acompañamiento en casos que involucran violencia basada en género y protección integral de NNA.

La señora que persiste en la defensa de su hijo asesinado a manos de un policía, aporta matices interesantes, que invitan a profundizar en nuestra cultura, en la noción heredada y transmitida que se tiene en Venezuela sobre la justicia y las autoridades que la administran:

[55] Irrael Gómez es un gestor de estrategias de comunicación y manejo de crisis comunicacionales. Considerado un influencer en redes sociales, quienes denuncian por esta vía suelen etiquetarlo en sus mensajes para que él los viralice con la intención de que las autoridades den alguna respuesta. Esto es muestra de lo desasistida que se percibe la ciudadanía, que opta por acudir a ese tipo de recursos para ser escuchada.

Si mi hijo fuera un malandro yo lo reconociera, yo no estuviese por ahí... muerto enterrado y chao pescao... pero mi hijo era... sabía hacer de todo y él era diseñador, publicista... a veces quisiera dejar eso así pero no existo solo yo, él tiene cuatro hermanos y me han dicho que deje así y que van a tomar justicia por sus propias manos y eso no lo quiero, por eso estoy luchando para que se haga justicia en tribunales... yo pedí hablar con la jueza y le dije que malo o bueno pero que esto terminara, que no estuviera engavetado... le he brindado amor a las secretarias pero ahorita hubo un cambio radical hasta de los vigilantes que conocí durante estos 3 años y ahora tengo que volver a empezar a enamorar a cada uno... ¿entiende?

En el estudio de la cultura jurídica venezolana, un apartado importante lo han representado las reflexiones sobre el tema del clientelismo y las instituciones. Vista la tendencia observada de privilegiar relaciones familiares, de amistad y de compadrazgo en los ámbitos institucionales, donde deberían prevalecer procedimientos abstractos, formales y organizacionales, algunos hallazgos han apuntado al hecho de que la mayoría de los venezolanos no se relacionan con instituciones sino con personas, se buscan conocidos y contactos que ayuden a lidiar con las instituciones[56]. La expresión empleada por la participante del grupo focal es muy elocuente al sostener que, tiene que "enamorar" al personal de los tribunales, donde se atiende el caso de su hijo asesinado por un funcionario policial.

Los representantes de las OSC y los litigantes, con base en su experiencia, atestiguaron cómo cada vez más los jueces han perdido autonomía y respeto en Venezuela. Incluso en primera persona se recordó que "cuando era juez... si el problema era el Saime [Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería], llamabas al director y te atendía inmediatamente... recuerdo al doctor Dante... ahora los jueces te dicen '¿y qué más hago?'... los jueces han perdido autoridad... los que representan la autoridad no saben ejercer su cargo, desde mi percepción...". Los clientes les preguntan a los abogados con "naturalidad" ¿cuánto pide el juez? Jueces y Fiscales del Ministerio Público que pretendan "tomar decisiones sin previa consulta y aprobación", suelen ser "sometidos al escarnio, perder el trabajo, ser destituidos".

Colectivos armados irregularmente y "pranes" fueron de nuevo aludidos como "autoridades de facto" en distintas zonas y comunidades del país. Se discutió cómo el "pranato" da respuestas a la gente que no dan las instituciones oficiales. Se mencionó el caso de una mujer que era constantemente agredida por su pareja y "encontró justicia y protección de parte de los colectivos y cuando pasó lo del Koki, la pobre mujer quedó sin protección" (Caracas). En Bolívar se comentó que, incluso, si alguien necesita silla de ruedas o una

[56] Sobre cultura jurídica venezolana se puede consultar a Torres Arends, I (2002), Cultura jurídica y estudiantes de derecho: una medición de cultura jurídica en Venezuela, Caracas: Universidad Central de Venezuela; y Pérez Perdomo, R, Ideas del Derecho y cultura jurídica en Venezuela, Caracas: Universidad Metropolitana.

cédula de identidad, acude a ellos, en este último caso porque la policía cobra por emitir la denuncia de robo de cédula y se exige la denuncia como requisito para solicitar la nueva cédula.

Con los grupos armados la relación puede ser ambivalente, "de amor-odio". La gente opina que "uno va ante ellos y resuelven", comentándose un ejemplo del modo en que esto opera: "denuncio que tal persona me quitó la cartera, ¡asústalo!". De manera que, se aprecia cómo cobra fuerza el fenómeno de que "el castigo lo controla el que lo solicita" y lo administran estas autoridades paralelas.

En Bolívar se sostuvo que, en materia de violencia contra las mujeres, "Patrulleros del Caroní fue creada con una visión distinta y la institución ha mantenido su enfoque, más allá de los funcionarios".

En otros casos, políticos, "pranes" y colectivos tienen sus vasos comunicantes. "Villa Bahía es muy grande... en un caso del sindicato de la construcción, tomaron la construcción... para resolver el conflicto el alcalde les asignó unas minas a los pranes". Categóricamente, se aseveró que el sistema de salud está permeado por las mafias y a mujeres y adolescentes explotadas sexualmente:

> No les permiten usar condones, pero si sale con una enfermedad sexual son sancionadas, le rapan el pelo, las exponen en la plaza, las expulsan, y en casos extremos son descuartizadas. Si ella ha calumniado, si ha engañado al pran es asesinada. Las sanciones que imponen estos grupos son desproporcionales.

2.3. Opinión sobre la legislación – Cambios legislativos y decisiones judiciales con impacto en el acceso a la justicia

Como ya se anotó con respecto al ámbito general de defensa de los derechos, quienes participaron en los grupos focales de acceso a la justicia de mujeres y niñas coincidieron en afirmar que las dificultades no se derivan de las leyes en sí:

> Tenemos herramientas buenísimas que son las leyes y no hemos sabido aprovecharlas... posiblemente necesitamos reglamentos, pero no tenemos la conciencia los que somos funcionarios públicos y que podemos aportar un poquito más... y estoy hablando en todos los niveles... lo de los recursos financieros y de personal es de un tiempo para acá ... puedes conocer la norma pero si no tienes ese 'cuerito' para hacer bien la entrevista, etc. no hay forma.

Se apuntó como necesario que se difundan ampliamente, las conozcan quienes las aplican, y se asignen los recursos que pongan en funcionamiento las estructuras y políticas públicas establecidas para acceder a la justicia en el país. Al respecto, se señaló que pareciera que se legislara solo "para jactarse

internacionalmente de tener las mejores leyes del mundo, pero no hay instituciones", advirtiéndose que no se consulta a los operadores de los cambios ni se prevé lo necesario para su correspondiente implementación.

En concreto, se plantearon comentarios críticos sobre la legislación de protección a las mujeres en casos de violencia: "además de la falla estructural por falta de educación está el problema del mal uso que se le puede dar a la Ley de violencia en casos de resquebrajamiento del hogar... algunos criterios a favor de la mujer son inaceptables [...] la presunción de inocencia es regla, no debe bastar la declaración de la víctima... todos los días se violenta el acceso a la justicia de todos los ciudadanos". No obstante, sobre la reforma de 2021 de la Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en los grupos focales se destacó, como algo favorable, la inclusión de otros cuatro tipos de violencia (informática, política, ginecológica/obstétrica y multicausal), tipificándose como delitos. Sobre la jurisprudencia en casos de violencia contra mujeres y niñas, hubo menciones a las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia sobre la ampliación de la flagrancia en delitos de género[57], y el criterio interpretativo sobre la inadmisión de beneficios procesales en delitos de género y contra NNA[58], aunque sin valoración sobre su impacto.

2.4. Situación de las casas de abrigo

Las respuestas sobre este punto no son muy claras ni abundantes. En todo caso, ello evidencia que hay desinformación: "en La Guaira como que hay una [casa de abrigo] pero, sin formación, las mujeres no las usarán, no se atreverán"; "no hay casas de abrigos para mujeres víctimas de violencia. Ni en Puerto Ordaz ni en San Félix hay refugios".

En Caracas, Fundana registró "Equidad", dirigida a NNA, no para mujeres, pero actualmente no está funcionando. En opinión de un representante de OSC en Caracas, "todas han cerrado. Los cuidados residenciales, eso se acabó. Las casas de niños con VIH: cerradas. Todos los usuarios: para afuera", y esta situación afecta también al tema del embarazo no planificado de adolescentes.

2.5. Nuevas formas de corrupción

Tanto para mujeres de la comunidad como para representantes de OSC y litigantes, la corrupción en Venezuela se ha convertido en algo "descarado": "existía desde antes pero el chavismo la hizo política de Estado", se expresa en divisas y ha evolucionado con la tecnología, a través de las redes sociales, de cadenas

[57] Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, número 272/2007, de 15 de febrero, http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/272-150207-06-0873.HTM.

[58] Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, número 91/2017, de 15 de marzo, http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/196883-91-15317-2017-14-0130.HTML.

de whatsapp, etc. Engañar y chantajear forma parte de la vida cotidiana, "esperar un bono, una ayuda" como mencionó una mujer de la comunidad. Se señaló que ahora los consejos comunales no manejan recursos como antes y esa corrupción ha disminuido, pero antes hubo mucho despilfarro de dinero, durante 2013 y 2014, y aunque se hicieron denuncias, eso no prosperó. Textualmente se comentó: "fuimos a Fundacomunal, Fiscalía... la señora que montó su cuestión sigue en el consejo comunal y ahorita es la encargada del gas".

Otra forma de corrupción mencionada fue la siguiente: "conozco a alguien que pagó en la maternidad Concepción Palacios para que la atendieran y la trataron como una reina, estaba sola en una habitación... las demás mujeres como 6 en un cuarto...".

Ejemplos diversos evidencian que la corrupción es sistemática: "para sacar cédula hay que pagar, dicen que no hay material y me estaban consiguiendo pero no quise", dijo una mujer; "[con] Cantv [Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, empresa telefónica del Estado], hay que pagar a terceros para que te arreglen el teléfono, hay sectores en Antímano hasta 4 meses sin Cantv"; "$500 para una curatela"; "piden fe de vida si el poder tiene más de equis tiempo, piden $300 para hacer llamada para verificar el poder"; "el tema de la corrupción del sistema de protección, los precios son mil dólares, dos mil..."; "uno de los sitios donde son más caras las copias es en el Tribunal de Protección de NNA, exageradísimo".

2.6. Diferencias en el acceso a la justicia por razones políticas

Sobre este punto, se podría afirmar que todos los representantes de las OSC y abogados consultados estuvieron de acuerdo con que se discrimina por razones políticas, en el sentido de que siempre se favorece a quienes se encuentran en una posición de poder o en relación con el gobierno. En la misma línea, se recogió un testimonio explícito de parte de un funcionario que remarcó cómo la política afecta los servicios de protección:

> Algunas veces yo siento que están involucrando la política con la protección debida... uno piensa siempre que las cosas van a cambiar... y lo digo asumiendo mi responsabilidad... si uno no es de un color o de otro color ...le hacen a uno la vida cuesta arriba... porque primero es tomarse la foto, ganar indulgencias con escapulario ajeno y al final resolvemos nosotros... pero el que sufre es uno... hay organismos, ONG que han querido ayudar y vuelvo a asumir mi responsabilidad, pero lamentablemente se interpuso la política... prefiero verte sufriendo y trabajando con las uñas... tienes los recursos pero no los das y viene otra persona a tratar de ayudarnos, a levantarnos un poquito la moral con el sueldo, con una ayuda [que no se acepta]...".

2.7. Reflexiones desde la experiencia funcionarial

La participación de funcionarios y exfuncionarios en el grupo focal sobre el acceso a la justicia de mujeres y niñas destacó dificultades desde otra perspectiva: la de quienes prestan el servicio de justicia. En relación con el sistema de protección de NNA, se destaca el siguiente comentario:

> [...] desde que regresamos de la pandemia en el [consejo de protección] hemos atendido una cantidad considerable de abusos a NNA y muchas situaciones tienen que ver con la pobreza de la víctima y su grupo familiar, en el momento de acceder a la justicia.
>
> [...] las alcaldías siguen sin proveer de lo necesario para funcionar apropiadamente... a las víctimas se les dificulta el acceso a la justicia y terminan abandonando el proceso y ¿dónde está la red de apoyo familiar? También en pobreza y no puede ayudar.
>
> Otro punto [...] es la discrecionalidad del funcionario y del organismo al momento de atender las situaciones, todo lo que se viraliza en redes sociales se atiende de manera inmediata y son pocos los casos que logran tener impacto, conmoción a nivel nacional, [pero en cambio, estamos] esperando que se designe a un fiscal con competencia nacional para un caso de abuso en Barinas, por ejemplo, llevamos esperando 2 semanas, la adolescente abusada por el padre no quiere tener el bebé y no se le puede apoyar en la interrupción del embarazo. Otro tema es la capacidad de respuesta de los organismos del Estado [...] el CICPC me dijo que no tenían los reactivos para hacer las pruebas.
>
> [...] la estructura familiar también afecta, una familia monoparental, donde la madre tiene que salir a la calle a trabajar y es la única proveedora... y tiene muchos hijos... muchas personas que trabajan en la economía informal te dicen, yo no la puedo llevar mañana al Senamecf [Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses] porque "me salió un día"... no contamos con programas de asistencia.
>
> ¿Yo verdaderamente soy consejero de protección? ¿De verdad estoy protegiendo? ¿Tengo capacidad para proteger? ¿Tengo recursos para brindar la protección que dice el Estado debo bridar a NNA? a veces uno se pregunta ¿Qué hago aquí?
>
> Siempre se dice que el Estado es el principal violador de derechos humanos pero yo formo parte del Estado, yo siento allí como una contradicción...

Otros comentarios se refirieron a la situación de precariedad en la que se encuentra el personal de los servicios de protección. Por ejemplo, se afirmó que "la pandemia fue bastante fuerte... un tema que destaco es la carencia de recursos humanos, de profesionales en abuso sexual en NNA... los números que estamos manejando son alarmantes y el abusador es el papá o un familiar y los órganos receptores, yo tengo

al frente la oficina de atención ciudadana de la policía municipal y no hay suficiente personal para atender este tipo de situaciones... [algunos paquetes de sueldos de ONG] son tentadores para los que tienen los empleados públicos... 300 Bs versus 300/400 dólares... en el acceso a la justicia también hay que evaluar la estructura organizativa." En el mismo sentido, se aludió a lo que implican las dificultades para el funcionariado:

> Me deterioré, las guardias, la tensión ¿dónde metemos a los niños? Hay pasión y vocación y con todo el dolor de mi alma me tengo que salir... primero está la salud física y mental...
>
> Lo que hacen es meter gente sin preparación, conocimientos... ni vocación de servicio... quedamos pocos de la vieja escuela de los consejos de protección, nos vamos a ir todos, con todo el dolor de mi alma...de verdad, no nos valoraron... nosotros necesitamos respirar, porque todo esto lo vamos acumulando...

También se plantearon reflexiones críticas sobre la estructura institucional del sistema de protección y su finalidad: "yo he trabajado como consejera, como juez, como fiscal, como litigante, como profesora y el problema es que la gente pierde el norte y no entienden el cargo que ocupan, el norte es uno solo, garantizar derechos a NNA... tenemos un poder [judicial] empobrecido económica e intelectualmente y el fin no es servir a la gente... sino tener un grado de poder ¡soy el juez! ¡soy la secretaria! Tenemos también a una fiscalía sin recursos, con prioridades un poco extrañas... se judicializan materias que están desjudicializadas".

En el mismo sentido crítico, hubo referencias al deterioro de la estructura institucional en relación con los protocolos para la protección de las víctimas de violencia y los recursos destinados para su aplicación:

> Me llama la atención la falta de continuidad de estructuras, políticas, programas y planes... el deterioro de los proyectos, del personal... las dificultades de formación, falta de inversión... el presupuesto.
>
> [En una época reciente se] podía establecer el pago del traslado de la persona y sus familiares, la alimentación, el hotel... cuanto durase el proceso judicial... había en ese tiempo unidades policiales formadas, especialísimas... en todas partes del país había centros para la protección de víctimas.
>
> Eso de pensar que tenemos personal que no quiere estar allí es fantasioso y romántico, claro que quieren estar allí... personal que quiere estar en un lugar para aprovechar la dificultad del otro... y es un problema moral... no me interesa la dificultad del otro sino la mía, no estoy para servir sino para servirme y eso es grave.

Otro aspecto destacado fue la falta de sensibilidad con respecto a la situación de las mujeres como víctimas de violencia, y cómo ello afecta el derecho a la tutela judicial efectiva:

> Otra cosa que nos sucede a todos es que tenemos una expectativa sobre el comportamiento de la víctima, si tiene recursos psicológicos suficientes para presentarse al tribunal y en la investigación como una persona estable, con condiciones que le permitan comprender lo que está pasando, defenderse del deterioro del proceso judicial... entonces ¡no es tan víctima!
>
> Se usan pruebas equivocadas para medir la validez del testimonio en juicios [que] miden el impacto del trauma psicosocial por VBG, por violación... las pruebas están ponderadas, existen... ¿por qué no se aplican? ¡un mal experto es peor que el agresor!

Se señaló que el Estado no capacita a sus funcionarios, sobre todo a aquellos con poca experiencia: "yo soy muy joven, yo no puedo tener la experiencia [...] y nos ponen a trabajar sin capacitarnos y ¿cómo aprendo? Sé la teoría pero no la práctica... uno aprende a tener sensibilidad, empatía... con un público que sabemos es difícil... los usuarios pueden estar [...] horas esperando".

Sin embargo, se destacó algún ejemplo de cómo una buena orientación para el uso del sistema de protección puede cambiar la suerte de una familia: "[tuvimos el caso de] una abuelita con su nieto de 10 años, que lo atiende desde que era bebé... la mamá se fue y el papá se murió hace unos años y viene antes de la pandemia el rollo de las inscripciones en los colegios... en 10 años nadie le había dicho a la señora que hiciera colocación familiar, le di las instrucciones y lo hizo, se me apareció en la oficina y me dijo que en 3 meses le dieron la colocación familiar... Los que intentamos trabajar en esta materia, es esa formación... ese "cuerito"... Tenemos que darle herramientas a los ciudadanos".

Lo relatado guarda correspondencia con la valoración general que funcionarios y exfuncionarios hicieron sobre el esfuerzo institucional para resolver casos de violencia contra mujeres y niñas: no es significativo y demuestra la falta de coordinación en la estructura de los servicios de protección. Por ejemplo, sobre los consejos de protección se aseguró que, en casos de violencia contra la mujer-madre, estos "no van más allá, hasta el final... saber si se le tomó la denuncia a la mujer, a la mamá agredida por la pareja... como protección integral hay que abordar a esa mujer... hay que abordar al núcleo familiar... la salud física y mental de la mamá va en cascada y repercute en sus hijos...". No obstante, se destacaron algunas experiencias positivas de ciertos servicios municipales que procuran estar cercanos a las comunidades, pero no son generalizadas por carencia de recursos, limitando que se intenten replicar buenas prácticas o experiencias satisfactorias en otros municipios.

2.8. Recomendaciones planteadas por participantes

2.8.1. Recomendaciones planteadas por participantes de comunidades

Participantes de comunidades hicieron énfasis en formar a las mujeres en el conocimiento de sus derechos. Esta, además, sería una forma de fomentar su liderazgo, conformar redes para prevenir y denunciar situaciones de violencia, incluyendo aquellas más complejas como la trata, que se ha intensificado y extendido en el país, en parte porque son desconocidas las prácticas asociadas a este delito.

En este aspecto, una recomendación apunta a revisar la calidad de los proyectos de formación para mujeres. En concreto, se dijo que "hay muchas cosas que [se] hacen para salir del paso, un montaje... eso se queda ahí... no hacen seguimiento... dar un taller y ya no sirve, tiene que haber constancia para que haya frutos... ahorita la Cruz Roja está dando un emprendimiento, se le da su donación (por ejemplo, máquinas de coser) pero hay que hacerle seguimiento... con la Misión Vuelvan Caras y otras, se le daba el dinero a la gente y se lo comía y bebía...".

Asimismo, se mencionó que es importante concienciar sobre el uso de los "canales regulares" para denunciar las situaciones de violencia y, en un sentido estratégico, identificar órganos o funcionarios en los que se pueda confiar. En todo caso, se planteó que es necesario capacitar y sensibilizar al funcionariado en asuntos de género.

Por otra parte, se destacó la importancia de los refugios para las mujeres víctimas de violencia: "hay que implementar lo de los refugios, muchas veces seguimos siendo maltratadas porque no hay a dónde acudir, a las mujeres se les dice, ese fue el marido que te buscaste, vaya y resuelva... pero muchas mujeres nos cohibimos de contar nuestros problemas...".

En un aspecto más general se hizo referencia a la sobrecarga de las mujeres con respecto a sus familias que, muchas veces, las obligan a asumir riesgos y exponerse a situaciones de violencia, y ante ello, la necesidad de concienciar a los padres sobre sus responsabilidades familiares. Se comentó, por ejemplo, como caso típico que "el papá de los niños [...] no es una persona que le haga mercado a los niños... mi hijo mayor tuvo un cuadro de desnutrición extrema... no compra pollo, lo de él es salchicha y huevo... yo ayer fui a hacer mercado aunque me sentía mal porque no tenía nada que darle a los niños... y teniendo no les da, lo que me dio fue dos pedacitos de queso así y uno de pollo... y le dije que no me diera nada... por eso es que desde hace días se me ha metido en la cabeza de irme para las minas".

2.8.2. Recomendaciones planteadas por abogados litigantes y representantes de organizaciones de la sociedad civil

Abogados litigantes y representantes de OSC coincidieron en apostar a la formación –continua, periódica– como instrumento para prevenir la violencia contra mujeres y niñas. Se aludió, al respecto, que "hay que atender las causas mediante la educación", pues "si queremos que haya transformación, hay que hacer cambios en el sistema, si cada quien hace lo que le corresponde, se mueve el engranaje... quedarse calladas convalida el sistema".

Otra idea que se planteó fue la de fomentar espacios para el acompañamiento: "no hay esperanza si no nos escuchamos... un ejemplo a seguir, los grupos de apoyo... si estoy desesperado con mi drama, luego, cuando otra persona está en la misma situación, yo voy a estar un paso adelante, para ser compasivo... experiencias de liderazgo y solidaridad, aun frente a la ausencia de acceso a la justicia, son experiencias esperanzadoras".

Se destacó, también, que "sí es importante conectar con la sabiduría de la gente... estamos sobreviviendo... hay que conectar con el bien, hay que ser modelo en nuestra vida de lo que queremos que sea la sociedad, no quedarnos en la queja de que no hay líderes".

Otro tipo de recomendaciones se orientaron al Estado, para "humanizar la justicia". En materia de violencia contra mujeres y niñas se considera que, aunque la legislación "es de avanzada", las instituciones están "desfasadas", pues no se diseñan ni implementan políticas públicas adecuadas y, en consecuencia, "a las mujeres que están padeciendo no se les da respuesta". Asimismo, se hizo alusión al enfoque punitivo para atender casos en los que, por ejemplo, se requiere una respuesta integral de los servicios de protección, señalándose como ejemplo la tendencia de penalizar a los directores de instituciones educativas sin atender a las víctimas de violencia escolar.

2.8.3. Recomendaciones planteadas por funcionarios

Entre las recomendaciones planteadas por funcionarios destaca la "sensibilización y capacitación constante", aunque advirtiéndose que "si se rota al personal no sirve, tiene que haber continuidad, [de lo contrario] es perder la inversión hecha". Sobre la sensibilización, además, se apuntó que "no se aprende", y si bien "la empatía emocional no se estudia, la empatía cognitiva [que consiste en] aprender a reconocer las necesidades de los demás, eso se puede aprender y hacer el diagnóstico de las carencias de la gente, [pero] el problema es que eso importe a los funcionarios que atienden a las víctimas". Al respecto, también se hizo la siguiente apreciación: "desde niños no nos enseñan la empatía, ni a expresar emociones, cómo manejarlas...

eso no existe en los colegios, y si queremos formar adultos aptos tenemos que empezar desde los más chiquitos, no esperar a la universidad".

En el mismo sentido, se recomendó "hacer evaluaciones en el reclutamiento de personal que permitan medir empatía emocional: quienes no dan importancia a los problemas de otras personas no deberían estar al servicio de los demás, simplemente estarían dispuestos a extorsionar y aprovecharse de las tragedias: ajustar el enfoque de funcionarios públicos a servidores públicos".

En relación con quienes deben ocuparse de la formación de funcionarios (en particular, de aquellos que reciben denuncias de violencia contra mujeres y niñas), se consideró apropiado "acercar a las universidades" o, en todo caso, revisar las credenciales de quienes oferten proyectos o actividades de formación. Ello porque "preocupa quién impulsa la formación a impartir a los funcionarios públicos... se conocen de casos, se ha sabido de talleres de capacitación que dan información errada, incorrecta... ¿de dónde va a venir quién va a capacitar? Eso asusta...".

Otros problemas institucionales que se señalaron fueron la falta de uniformidad en las acciones de los servicios de protección, y de allí la recomendación de "compartir un discurso global, una línea común entre todas las instituciones", y la falta de contraloría para evaluar la gestión de esos servicios, de modo que se pueda determinar lo que se hace bien o mal.

Por otra parte, se consideró importante que en los casos de violencia contra la mujer se desarrolle un trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo para disponer de un banco de buenas prácticas de prevención y protección, e incluso, para procurar el establecimiento de casas de abrigo, no solo para las mujeres víctimas de violencia sino para sus hijos.

Por último, se hizo referencia a aspectos concretos sobre la falta de accesibilidad que existe para las personas con discapacidad, y la pobreza como limitante para el acceso a la justicia.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los grupos focales comunitarios no fue frecuente la mención específica a leyes o criterios jurisprudenciales como obstáculos al acceso a la justicia. Si se mencionaba alguna ley fue para aludir a su incumplimiento en términos generales, es decir, sin hacer alusión expresa de la norma vulnerada. Sí hubo mayor referencia a instituciones u organismos, siendo la Fiscalía y la policía los más mencionados. Los conocimientos sobre lo jurídico afirmaron haberlos obtenido mediante charlas y capacitaciones impartidas por OSC que implementan actividades en sus comunidades. Destaca el desconocimiento que se tiene sobre leyes y procedimientos, e incluso sobre cómo calificar ciertas acciones como delitos: es decir, se observó que los participantes se concentraron en relatar historias y sucesos que desde su óptica están mal, que deben ser

revertidos porque los afectan, pero no necesariamente porque los entiendan como delitos, en particular cuando se trata de casos de violencia contra mujeres y niñas.

Este hallazgo es consistente con algunos rasgos estudiados de la cultura jurídica venezolana, sumado al hecho de que cada vez más, un número considerable de personas se encuentra más expuesto en su cotidianidad a la influencia de normas no escritas, pero operantes por autoridades paralelas, que aquellas que deberían darse a conocer por canales regulares, siendo emanadas de autoridades competentes y promocionarse su cumplimiento. La erosión de la institucionalidad estatal tiene considerables consecuencias y el fenómeno del pluralismo jurídico se experimenta con una mezcla, por un lado, de compulsión regulatoria y fetichismo legalista, y por otro, de desregulación, informalización y fragmentación, lo cual en su conjunto se vive con dosis variables de confrontación, impotencia y connivencia por parte de la población.

En contraste, en los grupos focales conformados por abogados litigantes y organizaciones de la sociedad civil, y por funcionarios y exfuncionarios de servicios de protección, fue constante la referencia al marco jurídico, pese a la lapidaria sentencia "no hay Estado". Resulta relevante subrayar que los abogados litigantes y representantes de las OSC participantes de este estudio, como era de esperarse, hicieron muchos aportes desde el paradigma legal estatal pero sin poder abstraerse por completo del pluralismo reinante en la realidad; como al común denominador, les corresponde transitar zonas de interlegalidad y, en no pocas ocasiones, hasta deben prever estrategias que permitan resolver casos, sumergidos en una intrincada heterogeneidad normativa y cultural.

En ese sentido, el término "ley penal" fue recurrente, mientras que la Constitución fue mencionada pocas veces. Las leyes especiales más mencionadas fueron la Lopnna y la Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y para hacer referencia al contexto político se hizo mención de regulaciones restrictivas como la Ley constitucional contra el odio por la convivencia pacífica y la tolerancia o la providencia de la Oncdoft sobre las organizaciones de la sociedad civil, para cuestionar su constitucionalidad.

También, en los grupos focales hubo alusión a las leyes que crean el denominado "Estado comunal", en concreto, la Ley orgánica de la jurisdicción especial de la justicia de paz comunal[59], Ley orgánica del poder popular[60], Ley orgánica de las comunas[61] y la Ley orgánica de los consejos comunales[62], así como los proyectos de ley de ciudades comunales y del parlamento comunal, que tienen como finalidad transformar

[59] Gaceta Oficial de la República número 39.913, de 2 de mayo de 2012.
[60] Gaceta Oficial de la República número 6.011 extraordinario, de 21 de diciembre de 2010.
[61] Ídem.
[62] Ídem.

el Estado regulado en la Constitución y, por ende, el sistema de justicia previsto en ella, adaptando sus instancias a determinada corriente política en contra de lo dispuesto en el ordenamiento constitucional.

Al conversarse sobre los procesos judiciales en general y los mecanismos para la protección de las víctimas hubo menciones a reformas del COPP y el Código Orgánico de Justicia Militar, y la jurisprudencia relacionada con ellos, así como a la Ley de la Comisión para la Garantía de Justicia y Reparación de las Víctimas de Delitos contra los Derechos Humanos.

En el marco del proceso judicial penal se destacó la sentencia de la Sala Constitucional 735/2021, de 9 de diciembre[63], que reitera su criterio establecido en la sentencia 246/2020, de 14 de diciembre[64]. En ambos fallos se señala que la condición civil ostentada por un ciudadano detenido obliga a cualquier tribunal en funciones de control penal militar a efectuar, de forma preliminar, un análisis motivado respecto de su competencia para conocer o no de la investigación penal-militar que esté iniciando. Es decir, que si los tribunales militares fundamentan su competencia podrán juzgar a civiles, a pesar de que las más recientes reformas del COPP[65] y el Código Orgánico de Justicia Militar[66] establecen que ello no es posible, representando una evidente transgresión al principio del juez natural previsto en la Constitución.

Con respecto a la Ley de la Comisión para la Garantía de Justicia y Reparación de las Víctimas de Delitos contra los Derechos Humanos[67], es importante acotar que se dictó en el contexto de la investigación

---

[63] Puede consultarse en http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/315186-0735-91221-2021-19-0479.HTML.

[64] Puede consultarse en http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/311031-0246-141220-2020-20-0062.HTML.

[65] Gaceta Oficial de la República número 6.644 extraordinario, de 17 de septiembre de 2021.

- Artículo 517. Especialidad de la Jurisdicción Penal Militar. La jurisdicción penal militar se regirá por las normas establecidas en su legislación especial y las disposiciones de este Código, en cuanto sean aplicables. Ningún civil podrá ser juzgado por los tribunales de la jurisdicción penal militar.

[66] Gaceta Oficial de la República número 6.646 extraordinario, de 17 de septiembre de 2021.

- Artículo 6. Sólo se podrá enjuiciar ante los tribunales con competencia en materia penal militar a los militares por los hechos calificados y penados por este Código y por las faltas militares conforme a lo previsto en las leyes que rigen la materia. No se admite calificar y sancionar hechos por analogía o paridad con los delitos y faltas militares.
  Ningún civil podrá ser enjuiciado ante los tribunales con competencia en materia penal militar. En caso de incurrir en los hechos previstos y sancionados en este Código serán enjuiciados ante los tribunales penales ordinarios.
- Artículo 21. El personal civil de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en caso de incurrir en los hechos previstos y sancionados en este Código será enjuiciado ante los tribunales penales ordinarios.
- Artículo 124. Están sometidos y sometidas a la jurisdicción militar:
  1. Los oficiales, especialistas, individuos de tropa o de marinería, sea cual fuere su jerarquía, y la situación en que se encuentren.
  2. Los alumnos de las escuelas militares y navales de la República, por infracciones no previstas ni sancionadas en los reglamentos de dichas escuelas y penados por el presente Código y demás leyes y reglamentos militares.
  3. Los que forman parte de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana con asimilación militar.
  4. Los privados de libertad militares que cumplen condenas en establecimientos sujetos a la autoridad militar.
- Artículo 128. Cuando un hecho punible ha sido cometido por militares y por civiles, como autores participes, serán enjuiciados en los tribunales penales ordinarios.
- Artículo 593. Los procesos penales militares seguidos contra civiles que se encuentren en curso para la fecha de entrada en vigencia de este Código serán remitidos a los tribunales penales ordinarios, manteniéndose la validez de los actos procesales realizados hasta esa oportunidad.

[67] Gaceta Oficial de la República número 6.678 extraordinario, de 27 de diciembre de 2021.

de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional por la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela. En la ley se hace énfasis en que la Comisión tiene una función de seguimiento a las diversas situaciones que constituyan violaciones de derechos humanos, pero no existe ninguna referencia en ella sobre mecanismos de reparación, con lo cual la Comisión no tiene vía alguna para ejercer la justicia restaurativa.

Por otra parte, tal como fue mencionado en la fase introductoria de este diagnóstico, el carácter provisorio de los jueces ha afectado la independencia de la judicatura, fomentándose la desconfianza de la ciudadanía en el poder judicial. Al no existir estabilidad en el cargo desempeñado, los jueces tienen temor de perder su trabajo al momento de sentenciar, pues puede que no estén en consonancia con las directrices de una determinada corriente política. En los grupos focales de organizaciones de la sociedad civil y litigantes se coincidió en que el mandato constitucional sobre la carrera judicial y la profesionalización de los jueces no se ha cumplido.

Ahora bien, las principales barreras al acceso a la justicia informadas por los participantes, tanto para la defensa y tutela de los derechos en general, como para la protección de mujeres y niñas víctimas de violencia en particular, apuntaron a diversas situaciones relativas a prácticas institucionales irregulares y la incapacidad de los servicios de justicia para proteger ante las violaciones a los derechos y los abusos de poder, y además, a un marco de desinformación y condiciones de pobreza estructural que dificultan la exigencia de derechos.

Otra de las situaciones identificadas como barrera es la burocratización de procedimientos, que se traduce en el exceso de trámites y requisitos solicitados para la atención, o el retardo para dar alguna respuesta. También, es relevante la escasa formación de los funcionarios en todas las instancias, que impide la celeridad de los procedimientos, impactando de forma negativa en quien requiere atención o la víctima que acude en busca de apoyo, fomentando el desinterés en exigir o denunciar y la desconfianza en las instituciones.

El desconocimiento de las instancias de denuncia y sus procedimientos por parte de la ciudadanía, aunado a las precarias condiciones de trabajo de los funcionarios, inactividad, cobros indebidos y bajos salarios, se han convertido en algunas de las principales barreras de acceso a los servicios del sistema de justicia que inciden de forma directa en el acceso al derecho a una tutela efectiva de los derechos, impidiendo la tramitación de procesos judiciales desde la fase policial o de instancias administrativas, por la no tramitación o errado procesamiento de denuncias o solicitudes. En específico, los participantes se refirieron al cobro de pagos por realizar trámites y procesos que son gratuitos de acuerdo a la ley, tasados en moneda extranjera, lo que se hace más difícil para personas de escasos recursos económicos. Los costos de

representación o asistencia jurídica particular también son un obstáculo a sortear en un marco de empobrecimiento generalizado de la población.

En los casos en los que el ciudadano conoce de la instancia a la que debe acudir para solventar su situación, en ocasiones puede enfrentar anarquía, inactividad, irregularidades, corrupción, politización, entre otras. Fue común señalar la práctica institucional de no ofrecer respuestas a solicitudes o denuncias, además de remisiones constantes de un lugar a otro (el llamado "peloteo").

En este sentido, el Estado debe garantizar instancias y funcionarios competentes, independientes e imparciales, de modo que la ciudadanía pueda acceder a un servicio de justicia de forma fácil, simple y eficaz. Fue un sentir compartido, sobre todo por participantes de comunidades, el temor por represalias luego de presentar una denuncia, dando a conocer situaciones en las que funcionarios policiales advirtieron a victimarios que habían sido denunciados y por quién. Por otra parte, en el caso del estado Bolívar se destacó la alta rotación de funcionarios, que se constituye como una barrera para formarlos en temas de interés y, por tanto, distorsiona el proceso de atención a víctimas.

Un problema actual es que se han creado sistemas paralelos de tramitación de denuncias como, por ejemplo, la actuación del Ministerio Público a través de redes sociales como Twitter, desnaturalizando los procedimientos establecidos en la ley. No obstante, las redes sociales se han erigido como un mecanismo para visibilizar situaciones que afectan y exigir, etiquetando a alguna autoridad, que se haga justicia. Otro problema que se puso de manifiesto es que la crisis institucional ha dado paso al posicionamiento de grupos delincuenciales o armados no estatales como un poder que legisla y ejecuta en algunas comunidades.

La gravedad de los impedimentos en razón del género ha quedado evidenciada en los grupos focales: lo común es que se desconozca a dónde acudir para denunciar o que las denuncias de mujeres víctimas de violencia no sean atendidas, bien porque no hay recursos para dar una respuesta efectiva, o por la falta de preparación y sensibilización de los funcionarios que deben tramitarlas.

En el caso particular del estado Bolívar no se cuenta con servicios administrativos de protección en todos los municipios. Quien necesite consultar, denunciar o tramitar alguna situación debe movilizarse hasta algún municipio próximo. Lo mismo sucede con los tribunales de protección tanto para mujeres como para NNA. En específico, además, se afirmó que no existían casas de abrigos para mujeres víctimas o sobrevivientes. Asimismo, se planteó que algunas personas que tienen cierto conocimiento sobre las leyes de protección a la mujer las utilizan para intimidar o lograr beneficios de sus parejas, y cuando ello es descubierto por las autoridades, estas y la opinión pública le van restando credibilidad a denuncias reales.

En función de estos hallazgos se recomienda, a modo de propuestas, lo siguiente:

1. Formación ciudadana y para el funcionariado. Dado el desconocimiento manifiesto sobre procedimientos a seguir, funciones específicas de instituciones y marco jurídico en general, se considera pertinente realizar campañas o procesos de formación en las que se socialice el contenido de la Constitución y su catálogo de derechos, organismos receptores de denuncias, requisitos o mecanismos para presentar denuncias o exigir derechos (por ejemplo, sobre colocación familiar, identificación extemporánea, nacimientos intra o extrahospitalarios, etc.) y rutas de denuncia diferenciadas (específicas para violencia de género y protección de NNA en general), con el propósito de facilitar, sobre todo para poblaciones en circunstancias de vulnerabilidad, el acceso a procedimientos administrativos y judiciales, y la comprensión de los trámites y el lenguaje técnico usado en notificaciones, permisos o autorizaciones, resoluciones, sentencias, y cualquier resulta del trámite o proceso realizado. Estas campañas o procesos de formación deberían estar orientados al colectivo en general usando como plataforma principal escuelas, espacios comunitarios y redes sociales por ser fuentes permanentes y cercanas de acceso a la información. En todo caso, en el contexto actual de desestructuración institucional, es importante hacer énfasis en formar en mecanismos de prevención para minimizar riesgos de situaciones de violencia grave, por ejemplo, en materia de trata.

Para los funcionarios es preciso fortalecer conocimientos en temas asociados a sus dependencias (derechos humanos, procedimientos administrativos, corresponsabilidad, violencia de género y derecho penal en general), de forma tal que tengan la capacidad de encuadrar acciones en delitos y, en consecuencia, orientar sobre mecanismos, instancias y procesos pertinentes y asertivos. De igual manera, resulta imperante que se formen en aspectos psicológicos (incluyendo primeros auxilios) y atención centrada en la víctima o sobreviviente, para evitar incurrir en su revictimización. En síntesis, debe tratarse de una capacitación integral, para concienciar al funcionario sobre su rol en la garantía del derecho de acceso a la justicia.

Es necesario promover el uso correcto de términos jurídicos ante la distorsión existente para identificar leyes e instituciones. Por ejemplo, en los grupos focales comunitarios fue constante la mención de la Lopnna no como ley sino como institución: es decir, cada vez que se habla de alguno de los órganos que integran el Sipinna se hace bajo el nombre de la Lopnna, sin distingo de su categoría administrativa o judicial.

2. Provisión de recursos a servicios de protección (en particular, de órganos receptores de denuncias de situaciones de violencia contra mujeres y niñas). Es primordial incorporar trabajadores en número suficiente y proporcional a las solicitudes de atenciones, de forma que se minimice el retardo procesal y administrativo, con énfasis en la revisión y seguimiento de los casos en sus diversas etapas. En ese mismo orden de ideas, que se mejoren las condiciones de infraestructura para que las actividades que se realicen se desarrollen en condiciones dignas que no menoscaben la dignidad e incluso se constituyan en afectaciones

directas a la salud. Todo ello sin desestimar la necesidad de contar con insumos y recursos para la ejecución de actividades, es decir, dotación de tecnología, papelería y mobiliario. Asimismo, es importante que el personal constituya equipos multidisciplinarios para que se pueda brindar atención integral a los usuarios. Una circunstancia que debe evitarse es la alta rotación de personal.

3. Acceso físico a servicios de justicia (en particular, a órganos receptores de denuncias de situaciones de violencia contra mujeres y niñas). Es importante disponer de oficinas de los distintos órganos involucrados en el acceso a la justicia en cada uno de los sectores poblacionales para que las distancias no se conviertan en una barrera para la denuncia.

4. Procedimientos relativos al acceso a la justicia para la defensa y tutela de los derechos, y protección en caso de violencia contra mujeres y niñas:

- Fortalecer el sistema de defensa pública para evitar que los costos y costas procesales se constituyan en una barrera que impida el ejercicio de la tutela judicial efectiva.
- Consolidar mecanismos de control para garantizar la confidencialidad y no retaliación para los denunciantes.
- Revisar y eliminar condicionamientos que generen lentitud y burocratización de procedimientos o trámites por requisitos asociados a vocerías centralizadas o autorización de superiores que no estén contemplados en la normativa.
- Crear normativas adecuadas al contexto en que se aplique. Por ejemplo, en el caso del estado Bolívar, es relevante plantearse cómo resolver el tema de representación ante las diversas instituciones para NNA cuyos padres se trasladaron a las minas sin dejar los permisos correspondientes. También en Bolívar, es urgente que se dispongan oficinas de control laboral y sanitario (entre otros controles), en cada uno de los poblados mineros en los que se ha comprobado reclutamiento, explotación laboral y sexual.
- Con el propósito de ordenar la actuación del Estado en materia de protección de derechos, es imperativo realizar mesas de trabajo entre instituciones involucradas en temas afines (por ejemplo, entre el Saime y los órganos competentes en materia de registro civil y electoral) para generar rutas únicas de actuación para evitar limbos.
- Sensibilizar a instituciones conexas al acceso a la justicia sobre la importancia de las actuaciones debidas (denuncias) (por ejemplo, centros de salud, medicaturas forenses, escuelas y universidades).

5. Servicios de asesoría y acompañamiento. El diagnóstico ratifica que la creación, desde hace más de 30 años, del servicio de clínica jurídica fue un acierto de la Facultad de Derecho de la UCAB. Lo propio se observa respecto a las experiencias adelantadas por la UCAB en Guayana, a través de los voluntariados, de las clínicas jurídicas desarrolladas en centros de atención propios o desde las distintas defensorías de NNA con las cuales se han establecido alianzas, y con la Defensoría de NNA Santa Teresa a cargo de la Escuela de Derecho. En este sentido, corresponde continuar respaldando y fortaleciendo ese tipo de servicios, para ofrecer acompañamiento a las comunidades más desfavorecidas en sus necesidades de justicia. Asimismo, es recomendable fomentar este tipo de servicios a través de organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones sociales –sin que esto se entienda como relevo o suplantación de las obligaciones que tiene el Estado–, pues debido a la situación del país la gran mayoría de venezolanos no tiene cómo sufragar honorarios de abogados ni costos asociados a trámites administrativos o judiciales.

Cabe acotar que, en la actualidad, la gestión de casos por la Clínica Jurídica de la UCAB (sede Caracas), se acompaña por el uso de métodos alternativos para la resolución de conflictos, a través de la Unidad de Conciliación. Se trata de una necesidad que fue identificada como fundamental por representantes comunitarios en los grupos focales, dado que esto era una tarea que cumplía la justicia de paz. A su vez, desde 2004, en la Clínica Jurídica se ha estado desarrollando la implementación de la doctrina de protección integral y posteriores reformas a la Lopnna, a través de la creación de la Defensoría de NNA de la Clínica Jurídica, que ha permitido reforzar el trabajo de protección de derechos de los NNA en comunidades. En este sentido, la Clínica Jurídica no solo es una referencia en la atención y gestión de casos, sino que cuenta con un equipo de trabajo capacitado para formar a las comunidades y garantizar los derechos de los NNA a través de la defensoría. En 2021-2022 se beneficiaron a 27.831 personas. Aunque esta población beneficiaria se convierte en multiplicadora de la información, un punto que es importante resaltar es que la Clínica tiene un ejercicio limitado de actuación en el país, pues solo cuenta con convenios con los tribunales del Área Metropolitana de Caracas.

Se considera que toda esta experiencia y logros acumulados deben ser apuntalados mediante proyectos que tengan por objeto, tanto la producción de manuales de procedimiento, como el correspondiente acompañamiento a determinadas instituciones clave de la sociedad, para facilitar la réplica de estos servicios, lo que podría atenuar algunas barreras en el acceso a la justicia, incluso, en alguna medida, las de tipo geográfico.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Jesús María Casal Hernández

Abogado (UCAB, 1988), Summa Cum Laude. Doctor en Derecho (Universidad Complutense de Madrid, 1996), Apto Cum Laude por unanimidad. Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Central de Venezuela (2000). Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Grupo de Estudios sobre Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del Programa Estado de Derecho para América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Premio Georg Forster de Investigación de la Fundación Alexander von Humboldt (2019).

Carla Serrano Naveda

Socióloga (UCAB). Especialista en Derecho de Familia y del Niño (UCAB). Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Secretaria Adjunta de la Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDHNNA-Venezuela).

María Gabriela Cuevas García

Abogada (UCAB). Máster en Derechos Fundamentales (Universidad Carlos III de Madrid). Cursante del Doctorado en Derecho (UCAB). Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Profesora y Jefa de Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UCAB.

Aura Janesky Lehmann

Abogada (1985). Especialista en Derecho Procesal (1992). Doctora en Derecho, Cum Laude (2016), todos los títulos de la UCAB. Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la UCAB. Jefa de Departamento de Disciplinas de Formación Integral. Jefa de Cátedra de Derecho Procesal I y II. Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de la Facultad de Derecho. Directora del Centro de Clínica Jurídica de la UCAB.

María Fernanda Innecco

Abogada (UCAB), Cum Laude. Especialista en Derecho de Familia y Niño (UCAB), Cum Laude. Cursante de la Maestría de Derecho de Familia y Sucesiones Internacional en la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora de Clínica Jurídica y Jefa de Cátedra de Derecho de Familia de la UCAB.

Eumelis Moya

Abogada (UCAB Guayana). Especialista en Educación Superior. Estudios avanzados en Filosofía y en Derechos Humanos. Maestrante de Filosofía. Profesora de la Escuela de Derecho y de Comunicación Social. Coordinadora de la Oficina del Centro de Derechos Humanos UCAB Guayana. Coordinadora del Proyecto Protección NNA (Comisión para los Derechos Humanos y la Ciudadanía, Codehciu). Coordinadora del Observatorio Venezolano de Violencia en el estado Bolívar.

María Virginia Alarcón

Abogada (UCAB). Especialista en Derecho del Trabajo (UCAB). Doctorando en Derecho (UCAB). Directora de la Escuela de Derecho de UCAB-Guayana. Auditora Interna de Sistemas de Gestión de la Calidad (UCAB).

Juan Berríos Ortigoza

Abogado (Universidad del Zulia), Summa Cum Laude. Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, España). Magíster en Ciencia Política y Derecho Público (Universidad del Zulia). Profesor e investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Codirector de la Comisión para los Derechos Humanos del Estado Zulia (Codhez).

" El propósito de este proyecto ha sido diagnosticar las dificultades para la defensa de los derechos en Venezuela. Si bien algunas de estas dificultades obedecen a cuestiones de tipo estructural, es necesario identificarlas y presentar propuestas para atenderlas. En específico, además, se ha estimado relevante revisar la situación de indefensión en la que se encuentran mujeres y niñas considerando el mpacto diferenciado en ellas de los impedimentos existentes para el acceso a la justicia."