



CAPITULO III

ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO MERIDA

REYNALDO HIDALGO



INTRODUCCION

Según Jorge Obando (1998) el sector Justicia fue, durante la década de los ochenta, un sector abandonado en el contexto de las discusiones políticas latinoamericanas y del Caribe. Sin embargo el impacto de la delincuencia, tanto común como organizada y la constante violación a los derechos humanos fundamentales, amparada por sistemas judiciales atrasados, procesos lentos, leyes anacrónicas y poco comprendidas y jueces parcializados y corruptos, son fenómenos que fueron fortaleciendo las necesidades de impulsar una verdadera reforma de los sistemas de administración de justicia, tanto a nivel del poder judicial como de los órganos auxiliares y ejecutores de la administración de justicia. Parte de estos problemas han sido atribuidos a los inestables procesos políticos que vive la región, lo cual ha sido, desde las décadas sesenta y setenta, el punto central de los análisis y cuestionamientos, tanto locales como internacionales.

Ante las realidades descritas, los Estados latinoamericanos han impulsado progresivamente la reforma judicial, proceso que ha sido constantemente obstaculizado por la necesidad de los gobiernos de ofrecer soluciones políticas a los problemas puntuales del sector. De esta manera, la cooperación internacional ha estado constituida, especialmente durante la década de los noventa, por una serie de intervenciones críticas emergentes, que solventan situaciones de conflicto que ponen en duda, principalmente, el lento y accidentado camino de la consolidación democrática de los países latinoamericanos (Bolívar, 1999). Los problemas de la justicia y del control social son vistos entonces como un espectro caótico de ruinas institucionales que deben ser derribadas, pero cuyas bases parecen fuertemente sostenidas en la misma miseria y desesperación de los pueblos.

Ante esta realidad que parece consolidarse históricamente, las agencias internacionales y las organizaciones no gubernamentales, cuya praxis tiene cada vez mayor alcance en el contexto de la globalización, han tomado las riendas del problema, con el objeto de dominar los procesos de reforma y dar coherencia a las intervenciones internacionales que siguen la transformación y reestructuración institucional de las agencias de control social de los países de América Latina.



El panorama antes expuesto ha traído como consecuencia un enfrentamiento constante entre el poder judicial y el resto de los poderes públicos del Estado, toda vez que la cooperación internacional luce como una estrategia política subutilizada por los gobiernos, básicamente los poderes ejecutivos, quienes ven parcialmente mermada su preeminencia en los procesos de reforma del Estado. Con este escenario se expande aún más el conflicto natural que ha caracterizado históricamente la región, entre el sistema judicial y sus órganos de ejecución, quedando estos últimos, especialmente en materia penal, la policía y las cárceles, como entidades decadentes, manifestaciones necesarias del Estado autoritario que se sobrepone a los intereses de la sociedad civil, víctima de la represión. Una relación política que sobrevive bajo los esquemas de la dominación de las clases marginales por parte de las elites gubernamentales, representantes de intereses minoritarios (Fleury, 1999). Este discurso se ha perpetuado en la criminología latinoamericana; siendo objeto de fuertes críticas por parte los organismos de reforma influenciados principalmente por tendencias unificadoras europeas y el apoyo organizacional de los Estados Unidos. Las principales unidades de análisis que describen y resumen el conflicto se sientan sobre los problemas siguientes:

- ◆ La concentración del Poder Judicial, la cual se expresa a través de la fuerte centralización de las estructuras, la dependencia económica de los otros poderes y la poca permeabilidad a reformas sustanciales.
- ◆ La corrupción de los tribunales de justicia, liderizada especialmente por la corrupción de jueces y funcionarios de alto rango y por la alta manipulación que ejercen los poderes legislativo y ejecutivo sobre las decisiones del poder judicial; manipulación que se ejerce por vía intimidatoria, configurando ilícitos cada vez más graves y destructivos de la legalidad y legitimidad de las decisiones judiciales, y por la vía del fraude administrativo, haciendo cómplice y participe de los hechos de corrupción a la mayor cantidad de funcionarios con el objeto de asfixiar y abortar cualquier investigación y/o decisión en contra de un funcionario o tribunal completo.
- ◆ La decadencia y total abandono de los sistemas penitenciarios, traducido en altos índices de poblaciones reclusas no penadas, que hacen insuficientes los presupuestos asignados para la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo de verdaderos planes de tratamiento, convirtiendo las cárceles latinoamericanas en simples depósitos de seres humanos abandonados a su suerte, sin que pueda mediar ningún tipo de responsabilidad por parte de las instancias gubernamentales.
- ◆ La activación represiva de los cuerpos policiales, lo que se opone a los principios de un verdadero Estado de Derecho y de respeto a las libertades individuales, toda vez que policías sin ningún tipo de formación especializada y carentes de directrices ciertas y legítimas que orienten su labor, lejos de garantizar la seguridad ciudadana, se convierten en agentes agresivos y represivos en contra de la población.



Los dos últimos apartes no son otra cosa que la consecuencia del deterioro progresivo del Poder Judicial, rector de la administración de justicia, por lo que es sobre éste que se concentra la atención en cuanto a planes de reforma y captación de voluntades políticas se refiere, ya que se considera que la mejor disposición hacia la judicatura y una mayor concentración de esfuerzos en el sector judicial provocará inmediatamente una transformación del concepto de justicia hacia una nueva concepción de todo el sistema administrativo en el área.

En el contexto latinoamericano, todavía una década atrás, Venezuela lucía como uno de los Estados democráticos más sólidos. Los continuos intentos de golpes de Estado que protagonizaron el escenario político venezolano entrando los noventa, hechos estos que se ampararon políticamente en la creciente crisis económica que ya se avizoraba como una dura realidad para la mayor parte de la población, debilitaron desde entonces las estructuras de ciertos grupos de poder que han vivido a la sombra del clientelismo político que han generado las estructuras democráticas. Sin embargo, el rechazo demostrado a las posibles instancias militares de gobierno por parte de la población, significaron ante los ojos de la comunidad internacional, un fortalecimiento de la voluntad democrática del pueblo venezolano, lo que ha contribuido, desde entonces, a mejorar la imagen política del país. A pesar de estas consideraciones, Venezuela no escapa del ojo crítico con relación a lo que se refiere a la administración de justicia. Reportes internacionales han calificado severamente la situación de los Derechos Humanos en el país (PROVEA, 1993). Para 1997, La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Human Right Watch y Amnistía Internacional coincidieron en declarar a Venezuela como el país latinoamericano con los índices más altos de violación a los derechos humanos. Los informes se basaban principalmente en las denuncias de desaparecidos, torturas por parte de la policía y cuerpos de seguridad del Estado, las condiciones de vida en los establecimientos penales y los altos índices de violencia carcelaria. Algunos analistas consideran, ante la contundente negativa del gobierno venezolano a dar respuestas concretas a este tipo de planteamientos, que siendo estos dos sectores responsabilidad absoluta del Poder Ejecutivo, esto no representaba más que un deterioro progresivo del poder sancionatorio del Estado (Delgado, 1994b; Hidalgo y Jordan 1993-1994) traducido en la decadencia de sus instituciones gubernamentales de control social formal y que esta realidad no es ajena al franco estancamiento en que se encuentra la administración de justicia en Venezuela, producto de su incorporación tardía a los procesos de reforma y la lentitud con que se han llevado los pocos pasos que se han dado en la materia (Quintero, 1988; Delgado, 1994a).

El Poder Judicial actúa en Venezuela en los términos concebidos por la Constitución Nacional de 1961, como un poder autónomo e independiente de los demás órganos de la administración pública, aspecto este que es uno de los más cuestionados en la práctica, que se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que determinen las leyes. La Ley Orgánica del Poder Judicial (1994), la Ley de Carrera Judicial (1980) y la Ley Orgánica del Consejo



de la Judicatura (1988) representan los instrumentos legales que desarrollan los preceptos constitucionales relativos a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales de justicia, así como a la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de la garantía de los beneficios de la carrera judicial para los jueces. Así, el Poder Judicial es una instancia totalmente centralizada, cuya máxima autoridad reside en la capital de la república y delega responsabilidad en los tribunales inferiores en el resto del país. Según la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal de la República, contra cuyas decisiones no se admite ni se oye recurso alguno. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta por períodos de nueve años, pero se renuevan por terceras partes cada tres años. El artículo 215 de la C.N. prevé las atribuciones que le corresponde a la Corte Suprema.

El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo que ejerce el gobierno judicial. Esta integrado por cinco Magistrados, en representación de las ramas del poder público, designados así: Tres principales designados por la Corte Suprema de Justicia; un principal nombrado por el Congreso de la República y un principal nombrado por el Ejecutivo Nacional. Tiene, entre sus funciones principales las de nombrar, promover y sancionar los jueces, de conformidad con lo pautado en la Ley de Carrera Judicial.

En materia penal, el sistema lleva consigo dos órganos que complementan la labor de la administración de justicia, ambos independientes del Poder Judicial y sometidos al Poder Ejecutivo: Los cuerpos Policiales, órganos preventivos, represivos y de seguridad ciudadana, descentralizados, y los establecimientos penitenciarios, órganos de ejecución penal, dependientes de la administración central. Sobre estas dos instituciones, los cuerpos policiales y el sistema penitenciario, recae el mayor peso crítico de la administración de justicia penal, ya que la ineficacia de los mismos para ejecutar las metas propias del sistema es vista como el resultado de la poca voluntad política para la solución de los problemas. Siendo así, los problemas de la administración de justicia deben ser vistos, al menos en materia penal, la cual constituye una de las áreas más críticas, en forma sistémica, en interacción constante con los demás órganos de prevención y ejecución.

El actual escenario de reforma constitucional tiene entre sus principales epicentros de discusión las materias relacionadas con la administración de justicia, lo cual representa una de las mayores alternativas para enrumbar definitivamente la reforma del poder judicial y de sus instituciones conexas.



ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO MERIDA

LA SITUACION ACTUAL EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA PARA EL ESTADO MERIDA

A

l puntualizar un diagnóstico de la administración de justicia para el Estado Mérida, hay que tomar en cuenta un aspecto fundamental como lo es la centralización del sector en dos campos:

CENTRALIZACION DEL PODER JUDICIAL

El carácter centralizado del Poder Judicial le resta un buen margen de especificidad a los problemas, ya que siendo el poder central el epicentro de decisiones y resolución de conflictos, el entorno regional tiene muy poco que desarrollar o que particularizar, salvo la connotación honesta que tradicionalmente ha tenido la judicatura local, lo cual obedece, entre otras cosas, a la labor docente que históricamente han desempeñado algunos de los magistrados locales en las aulas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Los Andes. Sin embargo, el deterioro generalizado del sector en todo el país y la particular crisis por la que viene atravesando esta casa de estudios debido a la alta masificación de la población estudiantil y a los niveles de corrupción que han sido asociado a sus autoridades, no han pasado por encima dejando ileso la imagen de nuestros jueces, no escapando éstos recientemente a las críticas de la opinión pública y no quedando fuera de los cuestionamientos sobre corrupción, tráfico de influencias y mala preparación que aquejan en general al Poder Judicial en Venezuela. Probablemente uno de los obstáculos más





severos que puede apreciarse con cierta agudeza particularmente en el Estado Mérida es la insuficiencia de tribunales, especialmente Civiles (dos), Mercantiles (dos), Laborales(uno) de Primera Instancia, lo que viene acrecentando uno de los problemas más cuestionados del sector como lo es el retardo procesal. En materia Penal, el panorama no es menos crítico. La presencia de siete tribunales penales de primera instancia luce como una gran solución a los índices delictivos del Estado Mérida, sin embargo el tiempo promedio de resolución de un caso penal sigue estando estimado entre los dos a dos años y medio (Monsalve, 1995). Un aspecto que cabe resaltar es la poca cohesión de metas que existe entre el desempeño de los tribunales penales y un órgano auxiliar de justicia como lo es el Cuerpo Técnico de Policía Judicial. El CTPJ es un órgano centralizado cuya función es la de apoyar a los tribunales penales en la instrucción del sumario, función esta que se ha sobrevaluado, constituyendo el CTPJ el órgano instructor por excelencia en Venezuela. En el caso particular de la Región Andina a la cual esta adscrita la sede de Mérida, ésta ha dispuesto entre su normativa local el requerimiento a todos los agentes del cuerpo de presentar mensualmente un mínimo de 25 casos abiertos e instruidos, so pena de sanción administrativa para aquel agente que no logre presentar este mínimo (Gabaldón, Monsalve y Boada, 1996). Una disposición de esta naturaleza trae como consecuencia un congestionamiento innecesario en los tribunales penales, ya que la cantidad de casos mal preparados y remitidos por el CTPJ es excesiva y su único fin es el de cumplir con el requerimiento impuesto por los superiores como parte de una política de eficiencia y eficacia administrativa propia. Es decir, que la medida del éxito es absolutamente particular, sin tomar en cuenta que dichos casos deben reunir un mínimo de requisitos para ser procesados por los tribunales, lo que obliga a los jueces a revisar expedientes malformados y dictar decisiones de cierre o reposición de causas que en todo caso restan tiempo y esfuerzo para otros casos que lo ameritan (Hidalgo y Monsalve, 1999). Decisiones y normas de esta naturaleza demuestran la poca cohesión que tiene el sistema como tal en la consecución de sus metas, toda vez que una institución pasa por encima de otra al constatar su propia eficacia, sin medir las consecuencias que tienen sus políticas en el resto del aparato, que es lo que definitivamente ofrece un indicador real de la gestión de justicia.

CENTRALIZACION DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Este sector sólo podría ser caracterizado en términos de modelo a la región andina y al resto del país. Aún en las precarias condiciones de funcionamiento, el Internado Judicial de Mérida, ahora Centro Penitenciario de Los Andes ha podido mantenerse al margen de algunos de los problemas que caracterizan al resto del país, especialmente en materia de violencia carcelaria. Para 1993, mientras la Cárcel Nacional de Maracaibo presentó un promedio de casi 70 muertos en todo el año, el Internado Judicial de Mérida sólo presentó dos reclusos muertos en un mismo enfrentamiento. Tomando en cuenta que la violencia carcelaria es normalmente atribuida a uno de los problemas más graves que



aqueja al sector como lo es el hacinamiento, podría afirmarse que el Internado Judicial de Mérida ha ofrecido exitosas estrategias de control sobre una población realmente poco agresiva, ya que los índices de hacinamiento de este establecimiento para la misma fecha doblaban a los de la Cárcel Nacional de Maracaibo (Delgado, 1994b; Hidalgo y Jordan, 1993-1994).

Para 1998 se produce el traslado del Internado Judicial de Mérida a su nueva sede ubicada en EL Estanquillo, San Juan de Lagunillas, Municipio Campo Elías del Estado Mérida. Este establecimiento cuenta con una capacidad de 756 camas, lo que para la población procesal y penal del Estado luce ampliamente suficiente.

La habilitación del antiguo establecimiento ubicado en el sector Glorias Patrias de la ciudad de Mérida como centro de detención para procesados facilitaría los traslados de éstos a los tribunales penales ubicados en el centro de la ciudad, mientras que la utilización de la nueva sede solo para la ejecución de penas ofrecería una excelente vía de solución al problema del hacinamiento y en consecuencia a los problemas asociados a éste como lo son la falta de clasificación e individualización del tratamiento (Monsalve, 1995; Rojas, 1999). Sin embargo estas medidas deben ser tomadas por la administración central, ya que la pérdida de vigencia de *facto*, más no de *iure* del convenio de descentralización suscrito entre el gobierno central en la persona del Ministro de Justicia y la Gobernación del Estado Mérida en 1994 impide la ejecución de medidas en el ámbito regional que puedan salvaguardar los intereses administrativos de este establecimiento local. Actualmente, y tal como era fácilmente predecible (Gabaldón y Hidalgo, 1993), el Centro Penitenciario de Los Andes alberga una población promedio de 900 internos, parte de los cuales han sido trasladados de otras dependencias hacinadas del país que vieron en un establecimiento nuevo la solución a sus problemas de superpoblación, desahogando sus excesos en la cárcel local, decisión que corresponde al Ministerio de Justicia, órgano que centraliza las decisiones en materia de distribución de la población penitenciaria.

POLITICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y ORDEN PUBLICO

LAS FUERZAS POLICIALES DEL ESTADO MERIDA

Dentro de la administración de justicia, el sector mayormente fortalecido a través de la gestión del gobierno regional, lo constituye el orden público y la seguridad ciudadana, toda vez que éste constituye un sector descentralizado totalmente a cargo de aquel. A pesar de la reciente incorporación de la Policía Vial de la Alcaldía del Municipio Libertador, las Fuerzas Armadas Policiales del Estado Mérida (FAPEM) siguen ejerciendo el rol principal en materia de seguridad y orden público. La FAPEM está estructurada jerárquicamente de la siguiente manera:



- ◆ Gobernador del Estado Mérida
- ◆ Director de Seguridad y Defensa Ciudadana
- ◆ Director General (Antiguo Comandante General)
- ◆ Consejo Directivo (Antiguo Estado Mayor)
- ◆ Inspectoría General
- ◆ Secretaría General
- ◆ Planificación y Presupuesto
- ◆ Consultoría Jurídica
- ◆ Relaciones Interinstitucionales
- ◆ Recursos Humanos
- ◆ Administración
- ◆ Sub-Director (Antiguo Segundo Comandante)
- ◆ Adjunto
- ◆ Investigaciones
- ◆ Investigación Criminal
- ◆ Inteligencia
- ◆ Drogas, Registro y Control de Detenidos (Antiguo Reten)
- ◆ Operaciones
- ◆ Unidades Especiales
- ◆ Brigada Especial
- ◆ Unidad Rural
- ◆ Unidad Vial
- ◆ Centro de Comunicaciones
- ◆ Unidad de Estadística
- ◆ Comisarías (Antiguas Zonas): Comisaría 1 Mérida
Comisaría 2 Ejido



Comisaría 3 Tovar
Comisaría 4 Changará
Comisaría 5 El Vigía
Comisaría 6 Nueva Bolivia
Comisaría 7 Mucuchíes
Comisaría 8 Timotes

Esta estructura obedece al plan de remodelación que se viene gestando en la FAPEM desde hace más de un año y que tiene como norte promover el acercamiento del policía a la comunidad y viceversa imprimiéndole un carácter más civil a las jerarquías policiales alejándolas de los tradicionales rangos militares, imagen esta que tanto conflicto genera con la sociedad civil (Hernández, 1998).

Los Programas Estratégicos implementados por la FAPEM para el desenvolvimiento de sus funciones y que operan actualmente son:

- ◆ Seguridad y Protección Ciudadana
- ◆ Acción Comunitaria
- ◆ Investigación y Desarrollo
- ◆ Adiestramiento y Educación del Personal
- ◆ Desarrollo Institucional
- ◆ Planta Física y Mantenimiento
- ◆ Relaciones Interinstitucionales y Divulgación
- ◆ Servicios Administrativos y Financieros
- ◆ Administración de Recursos Humanos
- ◆ Dirección Institucional.

Según Hernández (ob.cit) uno de los programas más relevantes en el proceso de transformación estructural es la división de la fuerza en 13 Comandos parroquiales dentro de la Ciudad de Mérida, los cuales reúnen, para 1998, un total de 333 funcionarios policiales. Estos Comandos están dirigidos por un Comandante de Comandos Parroquiales, un Comandante de la Unidad Vehicular, un Comandante de la Unidad de Patrullaje a Pie y un Comandante de la Unidad Motorizada. En cada parroquia, el Comando se compone de un Comandante de la parroquia, auxiliares, un



Oficial de Día, Agentes de Servicio de Punto a Pie, Motorizados y Personal de Servicios de Patrullaje Vial (Hernández, 1998: 21).

La FAPEM como cuerpo de seguridad de la ciudad de Mérida se estructura de la siguiente manera:

- ◆ La Brigada Especial, que se encarga de actividades de orden público, apoyo a otras comisarías, vigilancia de actos especiales. Se compone de 4 Oficiales y 84 agentes.
- ◆ La Brigada Turística, que se encarga de brindar asistencia al turista y cubrir eventos. Se compone de 23 funcionarios.
- ◆ La Comisaría 1 de Mérida, que es la que brinda seguridad a las instituciones gubernamentales: Gobernación, Archivo Histórico, Centro Cultural, FUNDEM, Registro Principal y otros. Cuenta con 4 Oficiales y 274 efectivos (Hernández, Ob.cit.: 22).

Actualmente toda la organización de los programas estratégicos del Estado en materia de seguridad ciudadana y orden público están a cargo del programa P.O.L.I.S (Política Integral de Seguridad), el cual se encarga de coordinar toda la actividad de planificación, registro y control de la labor policial del Estado Mérida. Dicho programa se encuentra a cargo de Comisario José de la O. Morales Moret, antiguo Comandante General de la FAPEM.



Según la percepción global de las asociaciones de vecinos de la ciudad de Mérida, la FAPEM cumple una labor muy efectiva, llenando en gran parte las expectativas de la comunidad en materia de vigilancia inmobiliaria, asistencia ciudadana y acción delictiva (Hernández, ob.cit.), lo que la coloca en un lugar privilegiado en relación con la imagen que regularmente tienen otros cuerpos de seguridad del Estado, específicamente las policías locales, en otros estados del país y frente a la noción regular que se tiene de la policía como órgano represivo del Estado en general (Gabaldón y Birkbeck, 1996)



LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO MERIDA EN UNA PERSPECTIVA FUTURA

Presentado el diagnóstico anterior, en el cual se han expuesto los aspectos principales que orientan la discusión de un plan estratégico para el Estado Mérida, podemos apreciar como aspecto relevante la condición centralizada de la mayor parte del sector justicia, lo que le resta en cierto grado un amplio margen de posibilidades para el desarrollo regional. Sin embargo un aspecto que bien vale la pena señalar es la posibilidad de reforma y desarrollo que ofrece un sector cuando el mismo obedece a planes de crecimiento y administración del Estado regional. Ejemplo de ello es el sector policial, el cual estando dentro de las competencias regionales dada la condición descentralizada del servicio, ha ido evolucionando dentro de las capacidades de la gestión gubernamental del Estado Mérida, especialmente en la década de los noventa a partir de la cual se producen las elecciones directas de los gobernadores de Estado. Esto demuestra que las opciones políticas que se le ofertan a la población se orientan a responder a las expectativas sobre ellas generadas y por lo tanto a dar respuestas concretas en áreas de competencia propia.

Con base en este diagnóstico se procedió a realizar un taller de evaluación institucional el día 21 de mayo de 1999. AL mismo asistieron profesores de las Escuelas de Derecho y Criminología de la Universidad así como un representante del sector privado. Fueron convocadas las autoridades de las instancias policiales, judiciales y penitenciarias del Estado, sin embargo ninguna de ellas asistió, por lo que la evaluación estuvo sesgada por criterios meramente académicos y científicos y muy poco asistidos por la práctica administrativa ni judicial. El objetivo del taller consistía en recolectar líneas de trabajo de parte de los expertos del área y actores del sistema que permitieran definir lineamientos estratégicos y planes futuros de reforma y desarrollo del sector en el ámbito regional. Con este fin, se presentó una introducción a los participantes ofreciendo una panorámica de la administración de justicia en el contexto latinoamericano y de la inserción de Venezuela en este contexto y, más específicamente, las condiciones del sector en el Estado Mérida. Seguidamente se orientó a los asistentes sobre la necesidad de guiar la construcción de planes estratégicos sobre la base de una visión futura de la administración de justicia para el Estado Mérida. Las características arrojadas por las visiones de cada uno de los miembros de la mesa fueron ampliamente discutidas y de ellas se extrajeron los principios generales que debían integrar una visión de conformidad para todos, que reuniera las propuestas sugeridas y sintetizara los planteamientos de cada uno, especificando los objetivos que debe perseguir el sector justicia en los próximos años para dar cabida a un nuevo y más actualizado concepto de justicia. Así, la visión de la Administración de Justicia para el Estado Mérida y los objetivos del sector se redactaron en los términos siguientes:



VISION 2020

“Una Administración de Justicia confiable, que sirva de soporte a un Estado Constitucional de Derecho eficiente, efectivo, igualitario y accesible.”

IMAGEN OBJETIVO 2020

- ◆ Unas instituciones de Administración de Justicia respetadas por todos los ciudadanos y apegadas a la ley
- ◆ Un Poder Judicial independiente, autónomo y descentralizado
- ◆ Imparcialidad y equidad judicial
- ◆ Acceso igualitario, por ende gratuito, para todos
- ◆ “Soluciones de justicia” de alcance individual y social
- ◆ Un sistema de justicia transparente, eficiente y eficaz.

Se discutieron las matrices FOLAS elaboradas a partir de nuestro diagnóstico. El diagnóstico fue dividido en tres matrices que pudieran ilustrar con alta especificidad las características de cada uno de los subsistemas que conforman el sector, ya que la complejidad del mismo y las distintas orientaciones administrativas que inciden sobre cada área, impedían la presentación concentrada en una sola matriz. Las FOLAS, fortalecidas por la percepción de los participantes, quedaron de la siguiente manera:



MATRIZ FOLA.

SECCION ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

SECTOR: POLICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA.

FORTALEZAS

- ◆ Compatibilidad con la tendencia mundial de descentralización policial
- ◆ Agentes policiales formados civilmente a lo largo de las últimas décadas de democracia, a diferencia de la mayor parte de los cuerpos policiales latinoamericanos cuya formación es fuertemente militarizada
- ◆ Especialización administrativa de cuerpos policiales por funciones a cumplir
- ◆ Poca distancia social entre los funcionarios policiales y los sectores mayoritarios de la sociedad

LIMITACIONES

- ◆ Ausencia de formación especializada
- ◆ Déficit de recursos
- ◆ Poca reglamentación administrativa especializada y actualizada
- ◆ Poca reglamentación especial en cuanto al uso de la fuerza
- ◆ Poco apoyo de la comunidad
- ◆ Imagen deteriorada ante la opinión pública y los medios de comunicación
- ◆ Superposición de competencias de un cuerpo policial a otro

OPORTUNIDADES

- ◆ Disposición internacional para apoyar la seguridad ciudadana en los países subdesarrollados, especialmente desde Europa
- ◆ Buena imagen de los cuerpos policiales venezolanos ante los gobiernos latinoamericanos
- ◆ Planes estratégicos de seguridad y orden público diseñados por recientes gestiones policiales regionales tendientes a civilizar a la FAPEM
- ◆ Entendimiento con los diferentes sectores representativos de la comunidad, especialmente con un ente tradicionalmente conflictivo en la ciudad como la Universidad de Los Andes.



- ◆ Presencia activa de la Escuela de Criminología y del Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas de la Universidad de Los Andes con planes de docencia e investigación en materia policial, los cuales pueden apoyar la labor formativa de la FAPEM y prestar asesoramiento técnico especializado.

AMENAZAS

- ◆ Posible retiro de la cooperación internacional en materia de seguridad y orden público de no responder a las expectativas de pacificación de los países cooperadores y no ofrecer garantías de estabilidad política a los ojos de la comunidad internacional
- ◆ Fuertes críticas por parte de los organismos internacionales pro defensa de los derechos humanos
- ◆ Tendencia actual hacia la militarización de los cuerpos policiales, lo cual implica un retroceso en el fortalecimiento de las relaciones policía – comunidad
- ◆ Tendencia hacia la centralización de las políticas de seguridad y defensa social desconociendo las particularidades de cada región
- ◆ Crecimiento desmedido de los índices delictivos en los últimos cinco años producto de la creciente crisis económica que vive el país
- ◆ Altos niveles de corrupción administrativa tanto interna como externa
- ◆ Poca cooperación de las demás instancias formales de control social, especialmente los tribunales de justicia penal
- ◆ Exigencias por parte de la comunidad no acordes con los recursos disponibles

SECTOR: TRIBUNALES Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

LIMITACIONES

- ◆ Sistema centralizado
- ◆ Leyes y reglamentos anacrónicos
- ◆ Insuficiencia de tribunales
- ◆ Insuficiencia de recursos humanos



- ◆ Sedes inapropiadas para los despachos judiciales
- ◆ Congestionamiento judicial
- ◆ Retardo procesal
- ◆ Poca cohesión con el resto de los órganos formales de control social
- ◆ Crisis de accesibilidad igualitaria y confiabilidad para toda la ciudadanía
- ◆ Dispersión de metas como parte fundamental del proceso penal y del sistema de justicia
- ◆ Mala preparación del personal auxiliar y de servicio de tribunales
- ◆ Déficit presupuestario
- ◆ Bajos sueldos y salarios tanto de jueces como del personal de servicios

OPORTUNIDADES

- ◆ Inserción de Venezuela en los planes internacionales de reforma de los poderes judiciales
- ◆ Tendencia Latinoamericana a unificar criterios judiciales
- ◆ Propuesta en marcha de reforma del poder judicial en Venezuela
- ◆ Propuesta actual de reforma constitucional – conformación de una Asamblea Constituyente
- ◆ Presencia de la Universidad como ente de apoyo institucional y foro de discusión sobre los problemas judiciales y para el mejoramiento de la formación de jueces y funcionarios judiciales en general
- ◆ Entrada en vigencia del nuevo Código Orgánico Procesal Penal

AMENAZAS

- ◆ Resistencia internacional a la cooperación con países cuya tendencia política luce totalitaria
- ◆ Tendencia a fortalecer los órganos centralizados
- ◆ Propuesta actual de reforma constitucional – conformación de una Asamblea Constituyente
- ◆ Fuerte partidización de los cargos judiciales
- ◆ Alto grado de permeabilidad de los otros poderes sobre el poder judicial, lo que le resta autonomía al sector



SECTOR: REGIMEN PENITENCIARIO

FORTALEZAS

- ◆ Ley de Régimen Penitenciario concebida en términos progresistas
- ◆ Centralización del personal penitenciario, lo que favorece la movilidad del mismo e impide la consolidación de relaciones fraudulentas entre el personal y la población reclusa de un determinado establecimiento
- ◆ Población reclusa con poca tendencia a la violencia en el Estado Mérida, consecuencia de la poca tendencia al delito violento en este Estado y en los Estados vecinos

LIMITACIONES

- ◆ Fuerte centralización administrativa
- ◆ Ausencia de reglamentos operativos específicos en las distintas áreas de la gerencia penitenciaria
- ◆ Déficit de recursos
- ◆ Mala formación del personal penitenciario, tanto administrativo como de seguridad y vigilancia
- ◆ Centralización del personal penitenciario, lo que favorece el traslado de vicios administrativos de corrupción de un establecimiento a otro
- ◆ Hacinamiento
- ◆ Insuficiencia de personal para la cantidad de internos, tanto de personal de vigilancia como de personal especializado en programas educativos y de rehabilitación

OPORTUNIDADES

- ◆ Tendencia internacional de cooperación en materia penitenciaria
- ◆ Reciente absorción del Ministerio de Justicia por parte del Ministerio de Relaciones Interiores, reduciendo los niveles de burocracia dentro del sector



- ◆ Instrumentos legales que conforman alternativas al proceso de ejecución penal en materia de privación de libertad, tales como la Ley de Redención de la Pena por el Trabajo y el Estudio y la Ley de Beneficios Sobre el Proceso Penal
- ◆ Vigencia parcial de los convenios de descentralización firmados en 1993-1994 entre los gobiernos regionales y la administración central, entre ellos el de Mérida
- ◆ Reciente creación de la Comisión Permanente de Asuntos Penitenciarios de la Asamblea Legislativa del Estado Mérida
- ◆ Vigencia del Convenio de Cooperación entre la Universidad de Los Andes y el Ministerio de Justicia para el apoyo educativo y administrativo en materia penitenciaria, convenio que gerencia la Escuela de Criminología
- ◆ Tradición de apoyo de las distintas dependencias docentes y administrativas de la Universidad de Los Andes en los distintos programas de educación, cultura y deportes del Internado Judicial del Estado Mérida (ahora Centro Penitenciario de Los Andes)
- ◆ Establecimiento de construcción nueva con instalaciones acordes para el desarrollo de planes educativos provechosos y programas laborales productivos
- ◆ Posibilidad de operar dos centros de reclusión para procesados y penados reactivando el antiguo establecimiento del Internado Judicial de Mérida ubicado en el sector Glorias Patrias de la ciudad
- ◆ Gestión penitenciaria regional estable y abierta a la intervención y cooperación de la sociedad externa

AMENAZAS

- ◆ Fuertes críticas al sistema penitenciario venezolano por parte de las agencias internacionales pro defensa de los derechos humanos
- ◆ Reciente absorción del Ministerio de Justicia por parte del Ministerio de Relaciones Interiores, disminuyendo la especialización administrativa del área y recargando un despacho con un sector tan complejo como lo es la gestión de justicia
- ◆ Tendencia hacia la militarización de las instituciones, lo cual disminuye las posibilidades de progresar en hacia una cárcel con tendencias resocializadoras



- ◆ Ningún seguimiento administrativo a la Ley de Redención ... y Ley de Beneficios ... para comprobar su efectividad y maximizar su utilidad en materia de gestión penitenciaria, lo que puede degenerar en procesos de corrupción administrativa
- ◆ No regionalización de la población penal, lo que atenta contra la disposición que crea el Centro Penitenciario de Los Andes, según la cual este centro serviría de albergue de ejecución penal a la población reclusa de los Estados Mérida, Barinas, Táchira y Trujillo
- ◆ Graves errores en la construcción de la actual sede del CPLA, provocando los daños materiales que sufre hoy día. Actualmente la Contraloría del Estado con la ayuda de ULA adelantan un informe sobre el estado actual de la construcción a menos de un año de su ocupación total

La evaluación realizada en el Taller se centró la mayor parte del tiempo en la discusión de los problemas del sector y en la construcción de una visión a futuro de la Administración de Justicia, la que se presentara anteriormente, para poder contar con un norte que orientara con paso firme la delimitación de lineamientos estratégicos y el estímulo de programas y proyectos dentro del sector; por esta razón, las propuestas de proyectos están amparadas casi exclusivamente por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes a través de sus escuelas, especialmente la de Criminología, y de sus centros de investigación, ya que de los presentes muy poca fue la información recabada en esta materia.

LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS

- ◆ Modernizar los procesos técnicos institucionales, tanto judiciales como policiales y penitenciarios
- ◆ Fortalecer el concepto de seguridad en el ámbito de los programas de desarrollo más allá de la labor policial
- ◆ Fomentar la investigación evaluativa/aplicada en materia jurídica y criminológica
- ◆ Mejorar la formación de abogados y jueces
- ◆ Fomentar y proteger la independencia del Poder Judicial, mejorando los criterios de selección de personal y controlando vicios como el tráfico de influencias y el trato desigual de la ciudadanía
- ◆ Promover la descentralización administrativa tanto del Poder Judicial como de las instituciones auxiliares y complementarias de justicia



- ◆ Fortalecer la comunicación entre todos los sectores de la administración de justicia, en forma tal que la igualdad y la equidad sean metas comunes del sistema
- ◆ Fortalecer las relaciones internacionales

PROGRAMAS Y PROYECTOS

1. Programa de modernización de los sistemas de información interinstitucional: Este programa permitirá tener un manejo óptimo de la información entre las distintas entidades administrativas encargadas de la gestión de justicia: Policía, tribunales penales y cárceles. Su objetivo es proporcionar información actualizada, verás, oficial y rápida de una agencia a otra, de tal forma que los informes que una institución requiera de otra, tales como antecedentes penales, informes de conducta, estados y grados de las causas, asignación de causas por tribunal, ubicación y asignación de tratamiento individualizados y condiciones particulares de los establecimientos penales, no sean el obstáculo para la celeridad de los procesos y de las respuestas definitivas traducidas en sentencias y decisiones de justicia. El programa abarca los siguientes proyectos:
 - Proyecto de Creación de la Unidad de Transferencia y Recepción de Información Institucional y Criminológica. Escuela de Criminología. ULA
 - Proyecto Unidad de Supervisión y Asesoría de Causas. Escuela de Criminología. ULA
2. Programa de actualización y profesionalización del personal de prevención, directivo y de tratamiento dentro de las agencias de control social. Este programa se propone ofrecer una mejor capacitación a los funcionarios policiales y penitenciarios especialmente, tanto en el ámbito administrativo como de seguridad, así como a los delegados de prueba, encargados de la supervisión de los regímenes de beneficios procesales y penales. Este programa cubre los siguientes proyectos:
 - Proyecto de Planificación y Gerencia Penitenciaria. Escuela de Criminología. ULA
 - Proyecto de Capacitación del Personal Penitenciario. Escuela de Criminología. ULA
 - Proyecto de Entrenamiento Institucional de los Delegados de Prueba. Escuela de Criminología. ULA



- Proyecto de Coordinación y Apoyo de la Labor Policial por Parte de las Empresas de Vigilancia Privada. POLIS . Escuela de Criminología. ULA
- Proyecto de Capacitación Administrativa para el Personal Policial. FAPEM . Escuela de Criminología. ULA
- 3. Programa de legislación y reglamentación regional en materia penitenciaria. Dentro de este programa se prevé la creación de leyes y reglamentos en el Estado Mérida que permitan mejorar las condiciones de funcionamiento del Centro Penitenciario de Los Andes. Se prevén los siguientes proyectos:
 - Proyecto de Ley de Clasificación y Diagnóstico Penitenciario. Asamblea Legislativa - Escuela de Criminología. ULA
 - Proyecto de Reglamento Interno de Faltas de Conducta. Asamblea Legislativa - Escuela de Criminología. ULA
- 4. Programa de reforma del sector educativo y de especialización de jueces y abogados. A través de este programa se pretende mejorar la calidad de los profesionales del Derecho, egresados de las universidades nacionales y especialmente de la Facultad de Ciencias y Políticas de la Universidad de Los Andes; con esto debe mejorar a largo plazo la formación básica de los jueces de la región, considerando que los mismos son, por lo general, egresados de esta casa de estudios, la cual, por lo demás ha sido sumamente descalificada académicamente en los últimos años, principalmente por la calidad del personal docente y el poco fomento a la investigación. Se plantean en este programa:
 - Proyecto de Restructuración del Gremio Profesional del Derecho. Colegio de Abogados del Estado Mérida – ULA
 - Proyecto de Intervención de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. CNU – ULA
 - Proyecto de Revisión Curricular de la Escuela de Derecho de la ULA. ULA



CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS

| CODIGO | IDENTIFICACION | OBJETIVOS | LOCALIZACION | PLAZOS | | | INVERSION ESTIMADA (MILLONES DE Bs) A PRECIOS DE 1999 | ENTES RESPONSABLES | INDICADORES |
|--------|---|---|---------------|--------|------|------|---|--|----------------------------------|
| | | | | 2005. | 2010 | 2020 | | | |
| IJ-01 | UNIDAD DE TRANSFERENCIA Y RECEPCIÓN DE INFORMACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y CRIMINOLÓGICA | Tener un manejo óptimo de la información entre las distintas unidades administrativas de justicia Desactualización de información | Estado Mérida | X | | | 15 | Programa de Tratamiento no Institucional del Ministerio de Justicia Escuela de Criminología | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-02 | UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y ASESORÍA DE CAUSAS | Informar a los tribunales sobre el estado de las causas que cursan en cada uno Congestionamiento procesal | Estado Mérida | X | | | 3 | Programa de Tratamiento no Institucional del Ministerio de Justicia Escuela de Criminología | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-03 | PLANIFICACIÓN Y GERENCIA PENITENCIARIA | Reorganizar la estructura administrativa carcelaria de la región Ausencia de metas específicas en la gestión carcelaria | Región Andina | | X | | 8 | Ministerio de Justicia Escuela de Criminología | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-04 | CAPACITACIÓN DEL PERSONAL PENITENCIARIO | Reorientar la formación profesional del vigilante penitenciario/represión y violencia carcelaria | Región Andina | | X | | 3 | Ministerio de Justicia Escuela de Criminología Fundacriminología | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-05 | MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DESCENTRALIZACIÓN EN SU COMPONENTE DE TRANSFERENCIA DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y BIENES PRODUCTIVOS | Desconcentrar los Servicios menores de la cárcel y aprovechar la capacidad productiva de la población reclusa Recargo laboral y presupuestario de la cárcel local. | Estado Mérida | | X | | 15 | Ministerio de Justicia Gobrenación | Reduce el índice de criminalidad |



| | | | | | | | | | |
|-------|--|---|---------------|--|---|--|---|---|----------------------------------|
| IJ-06 | ENTRENAMIENTO INSTITUCIONAL DE DELEGADOS DE PRUEBA | Aprovechar la labor de los delegados de prueba para efectos del tratamiento Ineficiencia del tratamiento en libertad | Estado Mérida | | X | | 3 | Ministerio de Justicia Gobrenación Escuela de Criminología Fundacriminología | Reduce el índice de criminalidad |
|-------|--|---|---------------|--|---|--|---|---|----------------------------------|

CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS

Continuación

| CODIGO | IDENTIFICACION | OBJETIVOS | LOCALIZACION | PLAZOS | | | INVERSION ESTIMADA (MILLONES DE Bs) A PRECIOS DE 1999 | ENTES RESPONSABLES | INDICADORES |
|--------|---|--|---------------------------------------|--------|------|------|---|--|----------------------------------|
| | | | | 2005. | 2010 | 2020 | | | |
| IJ-07 | COORDINACIÓN Y APOYO DE LA LABOR POLICIAL POR PARTE DE LAS EMPRESAS DE VIGILANCIA PRIVADA | Aprovechar los recursos del sector privado en la labor de vigilancia pública Reducir espacios fuera de control y disminuir el gasto público | Municipio Libertador | | X | | 15 | Escuela de Criminología ULA. Fundacriminología POLIS | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-08 | CAPACITACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL PERSONAL POLICIAL | Mejorar la formación del policía en su trato con la comunidad Reducir la distancia social entre el policía y el ciudadano | Municipio Libertador | | X | | 3 | Escuela de Criminología ULA. Fundacriminología POLIS FAPEM | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-09 | LEY DE CLASIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO PENITENCIARIO | Regular la ausencia de normas locales respecto a la clasificación y el tratamiento penitenciario Ausencia normativa especializada | Asamblea Legislativa Estado Mérida | | | X | 10 | Escuela de Criminología Fundacriminología Asamblea Legislativa | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-10 | REGLAMENTO INTERNO DE FALTAS DE CONDUCTA | Regular la ausencia de normas en materia de violencia carcelaria Ausencia normativa especializada | Asamblea Legislativa Estado Mérida | | | X | 5 | Escuela de Criminología Fundacriminología Asamblea Legislativa | Reduce el índice de criminalidad |
| IJ-11 | RESTRUCTURACIÓN DEL GREMIO PROFESIONAL DEL DERECHO | Reorientar la labor profesional del abogado. Comercialización y deterioro de la profesión | Estado Mérida | | | X | 8 | Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Colegio de Abogados | Reduce el índice de criminalidad |



| | | | | | | | | | |
|-------|--|--|---|--|---|--|---|--|----------------------------------|
| IJ-12 | DESARROLLO DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL ESTADO MÉRIDA | Facilitar y acelerar los procesos de resolución de conflictos menores Congestionamiento procesal y acceso a la Justicia | Gobernación Consejo de la Judicatura | | X | | 8 | Ministerio de Justicia Alcaldía del Municipio Libertador Gobernación Consejo de la Judicatura Colegio de Abogados Prefecturas | Reduce el índice de criminalidad |
|-------|--|--|---|--|---|--|---|--|----------------------------------|

BIBLIOGRAFIA

BOLIVAR OSUNA, Ligia (1999) *"La Reforma de Sistema Judicial en Venezuela"*. Nueva Sociedad 160. 151-171

BREWER CARIAS, Allan R.(1985) *"Instituciones Políticas y Constitucionales"*. Tomo II. 2da Ed. Caracas:Editorial Jurídica Venezolana

DELGADO ROSALES, Francisco (1994a) *"La Reforma Judicial. Modernidad y Democracia"*. Maracaibo: Universidad del Zulia

DELGADO ROSALES, Francisco (1994b) *"Crónica Penitenciaria. El Caso Sabaneta"*. Capítulo Criminológico Nro. 22. 81-105

FLEURY, Sonia (1999) *"Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina en los 90"*. NUEVA SOCIEDAD 156. 72-94



GABALDON, Luis G. y Reynaldo Hidalgo L. (1993) ***"Informe para la Descentralización y Transferencia del Servicio Penitenciario de la Administración Central al Estado Mérida"***. Mérida: Cenipec

GABALDON, Luis G. Y Chirstopher Birkbeck (1996) ***"Estatus Social, Comportamiento Ciudadano y Violencia Policial: Una evaluación actitudinal en policías venezolanos"***. Capítulo Criminológico Vol. 24 Nro.2. 31-59

GABALDON, Luis G., Yoana Monsalve y Carmelo Boada (1996) ***"La Policía Judicial en Venezuela: Organización y Desempeño en la Averiguación Penal"***. En Peter Waldmann (ed.) Justicia en la Calle. Ensayos Sobre la Policía en América Latina. Medellín/Colombia:Biblioteca Jurídica DIKE

HERNANDEZ, Tibayde (1998) ***"La División del Trabajo en las Labores de Vigilancia. Una Indagación Preliminar"***. Tesis de Grado presentada como requisito para optar al título de Criminólogo. Mérida: Escuela de Criminología. Universidad de Los Andes

HIDALGO LOPEZ, Reynaldo y Michael Jordan (1993-1994) ***"Amotinamientos Carcelarios: de los cambios administrativos a la ruptura del control. (Sabaneta, enero de 1994)"***. Revista CENIPEC 15. 125-142

HIDALGO LOPEZ, Reynaldo (1995) ***"Control Disciplinario Informal en los Establecimientos Penales. Premisas Para un Enfoque Comparativo entre EEUU y Venezuela"***. Revista CENIPEC Nro. 16.69-94

HIDALGO LOPEZ, Reynaldo y Yoana Monsalve (1999) ***"Selectividad en el Control Interno Carcelario"***. Revista CENIPEC 17. (En Imprenta)

Ley de Régimen Penitenciario(1981). Caracas: Editorial Paz Pérez C.A

MONSALVE, Yoana (1995) ***"Propuesta de Operatividad de Dos Centros de Reclusión en el Estado Mérida"***. Mérida:Cenipec



OBANDO, Jorge (1998) *"Reforma del Sector Justicia"*. En *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. New York:PNUD

PROVEA, Programa Venezolano de Educación – Acción en Derechos Humanos (1993) *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual, Septiembre de 1992 – Octubre de 1993*. Caracas: Provea QUINTETO, Mariologa (1988) *"Justicia Y Realidad. Un Enfoque Analítico de la Administración de Justicia en la Venezuela Contemporánea"*. Caracas: UCV

ROJAS ROJAS, Elizabeth (1999) *"Un Estudio Diagnóstico de los Problemas que Obstaculizan el Proceso de Clasificación de Internos según el Personal Penitenciario"*. Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de Criminólogo. Mérida: Escuela de Criminología. Universidad de Los Andes (MIMEO)