

República Bolivariana de Venezuela  
Poder Ciudadano

DEFENSIÓN  
DEL PUEBLO



Anuario 2003

# DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

\*\*\*\*\*

Caracas / Venezuela / 2004

República Bolivariana de Venezuela  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
Caracas.

Sede Principal:  
Centro Financiero Latino, Pisos 28 y 29.  
Av. Urdaneta. Caracas.

E-mail: [denuncias@defensoria.gov.ve](mailto:denuncias@defensoria.gov.ve)  
Internet: <http://www.defensoria.gov.ve>  
Primera Edición: Caracas – Venezuela 2004

1.500 Ejemplares

Depósito Legal: pp2002208CS60  
ISBN: 980-6512-00-6  
ISSN: 1317-9586

Coordinación general:  
Unidad de Análisis de la Defensoría del Pueblo.

Diseño y Diagramación: Encre Diseños, C.A.  
Impresión: PyP. Producciones Gráficas, C.A.

# Índice

Presentación .....	7
Introducción .....	13
Capítulo 1	
Derechos civiles .....	21
Derecho a la seguridad ciudadana .....	23
Informe especial: Actos de terrorismo contra bienes y personas .....	44
Derecho a la vida .....	51
Derecho a la integridad personal .....	73
Derecho a la libertad personal .....	83
Derecho a la libertad de expresión .....	96
Derecho a la justicia .....	120
Derecho a la protección de su honor, vida privada e intimidad .....	146
Capítulo 2	
Derechos políticos .....	151
Derecho a la participación en asuntos públicos .....	154
Informe especial: El Poder Electoral y los procesos para demandar la realización de referendos revocatorios .....	170
Derecho a la manifestación pacífica .....	183
Derecho al refugio .....	194

Capítulo 3	
Derechos sociales .....	205
Protección a la familia .....	209
Informe especial: El lock out empresarial y su impacto sobre las familias venezolanas .....	217
Violencia contra la mujer .....	220
Derechos de niños, niñas y adolescentes .....	233
Derechos de las personas mayores .....	247
Derechos de las personas con discapacidad.....	259
Derecho a una vivienda adecuada .....	268
Derecho a la salud .....	293
Informe especial: Crisis presupuestaria y accesibilidad de medicamentos .....	317
Capítulo 4	
Derechos laborales y seguridad social.....	325
Informe especial: Consecuencias laborales de la paralización de la industria petrolera .....	366
Capítulo 5	
Derechos educativos y culturales .....	377
Capítulo 6	
Derechos económicos .....	413
Informe especial: Análisis de las medidas macroeconómicas adoptadas frente a la crisis .....	435
Capítulo 7	
Derechos de los pueblos indígenas .....	445

## *Índice*

---

*Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano*

Capítulo 8	
Derecho a un ambiente sano .....	465
Capítulo 9	
Servicios públicos .....	483
Defensoría en Gráficos .....	515
Glosario .....	553
Bibliografía .....	559



# Presentación

El año 2003 –como todos sabemos– estuvo caracterizado por el impacto económico que produjo el paro nacional convocado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela, la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela, y sectores de la oposición política al gobierno nacional agrupados en la Coordinadora Democrática. Desde el 2 de diciembre de 2002 hasta el 2 de febrero de 2003, el paro afectó gravemente al aparato productivo del país y la prestación de servicios públicos fundamentales para la población. En términos económicos; la paralización de parte importante de la actividad comercial, conjuntamente con el sabotaje a la empresa petrolera estatal, generaron pérdidas a la economía del país que se han calculado entre los 15 mil y 30 mil millones de dólares.

El impacto en materia de derechos humanos de la paralización es, sin embargo, incalculable. La paralización de la actividad comercial provocó escasez en los productos de primera necesidad; el cierre de los centros de estudio produjo retrasos en el año escolar y puso en riesgo su culminación exitosa; la escasez de gasolina ocasionó problemas a la distribución de alimentos y dejó a millones de personas sin transporte; los intentos de paralización en los centros asistenciales pusieron en riesgo la vida de todos los que utilizan el sistema público de salud; las restricciones en los horarios de la banca generaron limitaciones a la población para disponer de su dinero; la cancelación de los vuelos nacionales e internacionales impidió a miles de personas disfrutar de sus vacaciones; la suspensión de la programación de entretenimiento de los canales de televisión produjo violaciones a los derechos de los niños y adolescentes a tener acceso a mensajes acordes con su edad, así

como su derecho a la recreación se vio también afectado por el cierre de los centros de esparcimiento, los espectáculos deportivos y las salas de cine y de teatro; la paralización de la actividad portuaria y el bloqueo de los canales de navegación por buques tanqueros paralizaron la actividad de importación y exportación de bienes de consumo y materias primas; y finalmente, la escasez de combustible dejó a decenas de miles de personas sin gas para cocinar.

La situación descrita nos habla de una masiva vulneración de los derechos de la población a acceder a servicios públicos de calidad, así como a sus derechos a la salud, educación, alimentación, seguridad y recreación, entre otros. Se trata de un evento sin precedentes en la historia del país, que no sólo produjo una grave crisis económica; sino que ha producido cambios en el sector productivo del país, así como en la estructura del Estado, que ha debido generar mecanismos orientados a evitar que semejante situación vuelva a ocurrir.

Un segundo factor que influyó en la situación de derechos humanos en el país lo constituyó el proceso de convocatoria a un referendo revocatorio del mandato presidencial, iniciado por sectores opositores al gobierno nacional. El primer intento se había producido en el año 2002, cuando grupos opositores solicitaron al Consejo Nacional Electoral la convocatoria de un referendo consultivo que buscaba determinar si la mayoría de la población deseaba la renuncia del Jefe de Estado. El CNE convocó dicho referendo para el 2 de febrero de 2003, pero una decisión del TSJ la suspendió, por encontrarse el Directorio de dicho organismo conformado irregularmente.

Sectores de oposición organizaron, para la fecha del referendo consultivo, un evento de recolección de firmas para convocar esta vez un referendo revocatorio. Esta iniciativa significó el primer intento por resolver el conflicto político sobre la base de los mecanismos establecidos en la Constitución de la República. Sin embargo, para que se concretara una solución por vía de la consulta popular debían existir condiciones básicas como la conformación de un árbitro electoral confiable.

El Directorio del ente rector del Poder Electoral se encontraba para ese momento



inhabilitado por el TSJ para organizar eventos electorales. La aprobación de la Ley Orgánica del Poder Electoral había establecido las bases para la elección de una nueva directiva del CNE, sin embargo, esta no se había concretado por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en la Asamblea Nacional, debido a la pugnacidad política reinante entre los parlamentarios que apoyan y los que adversan al gobierno. Así las cosas, el Tribunal Supremo de Justicia, después de establecer un plazo para su elección, tomó la decisión de designar un directorio provisional del CNE para subsanar la omisión del Poder Legislativo.

En este contexto, uno de los aspectos fundamentales en materia de derechos políticos fue el establecimiento de las condiciones en las que debía ejercerse el derecho consagrado en el artículo 72 de la Constitución referido a la revocatoria de mandato de los cargos de elección popular. Sobre esta base se rechazó la petición hecha por la oposición con las firmas recolectadas el 2 de febrero (debido a que se había realizado antes de que se cumpliera la mitad del período presidencial), y se estableció un mecanismo de recolección de firmas con supervisión del CNE. Bajo estas condiciones, se realizaron en noviembre y diciembre dos procesos de recolección de firmas para la convocatoria de referendos revocatorios para los mandatos del Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Nacional, unos identificados con el gobierno nacional y otros con la oposición.

Es importante destacar que en medio de un escenario de alta pugnacidad política en la calle y en los medios de comunicación, existía un espacio de diálogo entre oposición y gobierno auspiciado por la ONU (a través del PNUD), la OEA y el Centro Carter. La Mesa de Negociación y Acuerdos sirvió como espacio para la búsqueda de una salida a la crisis política basada en la Constitución y las leyes. Se instaló en noviembre de 2002 y cesó sus actividades en mayo de 2003 tras la firma de un acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y la Coordinadora Democrática, que sirvió para superar una etapa del enfrentamiento entre ambos sectores que derivó primero en el golpe de Estado de abril de 2002 y luego en el paro nacional de diciembre de 2002 y enero de 2003.

Otras circunstancias vividas durante 2003 que tuvieron incidencia en el panorama de derechos humanos, están vinculadas a la violencia política. Una de ellas fue la reaparición en el país de los actos de terrorismo, y la otra, la continuación de los asesinatos selectivos en zonas campesinas. En el primer caso, por primera vez desde la década de los 60 ocurrieron atentados de gran magnitud con intenciones políticas. En tres ocasiones se detonaron explosivos contra sedes diplomáticas (Argelia, España y Colombia); también se utilizaron explosivos contra la sede de la Mesa de Negociación y Acuerdos y contra instalaciones del Estado, entre ellas una sede de la estatal petrolera PDVSA y la sede de la guardia presidencial; también se contabilizaron cuatro ataques contra medios de comunicación y la detonación de un explosivo en los alrededores de una manifestación pro-gobierno, que causó la única víctima fatal de los atentados.

En el caso de las muertes ocurridas en zonas campesinas, durante 2003 se hizo evidente un patrón que ya había salido a la luz pública el año anterior, los ataques dirigidos contra dirigentes agrarios, activistas políticos y defensores de derechos humanos a través de asesinos a sueldo. A pesar de que durante 2003 fueron de especial relevancia los asesinatos de dos activistas de derechos humanos, el sector más vulnerado por esta práctica siguió siendo el de los campesinos, cuyos dirigentes han sido víctimas de ataques por sus intentos de organizarse y de promover el derecho a la tierra.

Como puede derivarse de las circunstancias antes descritas, el año 2003 estuvo signado por la pugnacidad política, aunque en términos generales se haya caracterizado por una disminución de los enfrentamientos de calle entre los bandos en pugna, así como por una disminución de los llamados a la insurrección de las fuerzas armadas y en general de los llamados a la violencia para la solución del conflicto político.

En este contexto, el presente Anuario sobre la situación de derechos humanos en Venezuela elaborado por la Defensoría del Pueblo reúne estadísticas y análisis sobre todas las denuncias recibidas por la institución durante el año 2003,

destacándose entre ellas las recibidas con motivo del *lock out* empresarial y el sabotaje petrolero, que tuvieron especial incidencia en los derechos económicos y sociales. El Anuario presenta un análisis detallado de la situación de cada derecho y las acciones emprendidas para su resguardo, además de una serie de informes especiales sobre los temas más relevantes del año en cada grupo de derechos.

Como queda expresado en el contenido de esta publicación, durante 2003 la Defensoría del Pueblo debió actuar en medio de un escenario altamente conflictivo y polarizado y con las debilidades propias de una institución recién nacida, sin embargo cada uno de sus funcionarios lo hizo convencido de los objetivos a alcanzar. Si bien nuestras actuaciones pudieron no satisfacer las aspiraciones de algún sector de la población, estas respondieron a lo que habíamos jurado: cumplir con la Constitución y las leyes de la República.

**Germán Mundaraín H.**

Defensor del Pueblo



# Introducción

Este Anuario busca presentar a la comunidad nacional e internacional un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país, a partir del trabajo desplegado por la institución durante 2003, un año cuyo signo ha sido el tránsito, difícil y lleno de escollos, desde la altísima conflictividad política de 2002 hacia la canalización de las diferencias entre sectores en pugna a través de los mecanismos constitucionalmente instituidos. Son apenas los primeros pasos, no exentos de riesgos y turbulencias, que demuestran la necesidad de insistir una vez más en la urgencia de reforzar los canales institucionales de resolución de conflicto.

Se trata del cuarto año de experiencia defensorial en Venezuela y, en consecuencia, esta publicación es también reflejo del aprendizaje y el crecimiento de nuestra institución, todavía joven, en el marco del complejo momento que actualmente vive el país.

A lo largo del año, la institución desarrolló líneas de trabajo previamente definidas, al tiempo que se esforzó en dar respuesta a las urgencias planteadas por la coyuntura.

Esa coyuntura estuvo determinada, en gran medida, por las consecuencias del *lock out* empresarial y petrolero iniciado en diciembre de 2002.

La paralización generó una situación de desabastecimiento e incertidumbre, que incluyó la vulneración de múltiples derechos sociales. Desde enero, los mayores esfuerzos oficiales estuvieron dirigidos a restablecer la normal distribución de alimentos y combustible, hasta que, en febrero, la oposición resolvió culminar el *lock out*. Esto produjo una cierta distensión política que no pudo ocultar los calamitosos efectos provocados por el paro, especialmente aquellos relacionados con los incrementos de la pobreza y la exclusión social.

La tasa de desempleo se elevó de 15,7% en noviembre de 2002 a 20,7% en febrero, lo que representa alrededor de 400 mil despidos calificados como injustificados por el Ministerio del Trabajo. La inflación aumentó 2,9% en enero respecto a diciembre, y 5,5% en febrero respecto a enero. Las reservas internacionales disminuyeron en 962 millones sólo en enero, acercándose a su nivel más bajo de los últimos 5 años. El producto interno bruto del primer trimestre de 2003 disminuyó 27,7% en relación al mismo período del año anterior, mientras que el producto interno bruto petrolero sufrió una baja del 47,2%, algo inédito en la historia nacional. Las pérdidas globales fueron calculadas por el Ministerio de Finanzas en 10 mil

millones de dólares, mientras que la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional las calculó en 7.367 millones de dólares, sólo hasta marzo<sup>1</sup>.

Sin embargo, el país pudo reponerse a la situación descrita, tal como se evidencia en los capítulos correspondientes a derechos laborales, económicos y sociales entre otros. Otro importante hito durante 2003 fue el inicio de proyecto emprendidos por el Estado venezolano con el fin de saldar viejas cuentas con los sectores salud y educación. A este último correspondieron cuatro grandes misiones, dirigidas a alfabetización, culminación de la educación básica e incorporación a la universitaria, tal como se detalla más adelante, al analizar los derechos educativos. En términos de impacto, al cierre del año se alfabetizaron más de un millón de personas, 400 mil retomaron sus estudios de bachillerato y otros iniciaron estudios universitarios.

En lo referente al sector Salud, 10.160 médicos se radicaron en los sectores sociales con mayor densidad poblacional y marginación social, como parte del Plan Barrio Adentro<sup>2</sup>. Los proyectos sociales, concentrados en la educación y la salud, han comenzado a enfrentar el grave problema de la exclusión. Además, han propiciado un proceso de organización y empoderamiento de la ciudadanía, que sólo por medio de la inclusión social podrá confrontar el problema de la pobreza.

En contrapartida, las violaciones de los derechos civiles sufrieron un preocupante aumento. Las ejecuciones de ciudadanos por parte de funcionarios policiales se incrementaron en un 32% con respecto al 2002. En 2003 la DP recibió 408 de estas denuncias y 213 relacionadas con amenazas de muerte. A ello se suma el grave problema de la impunidad, ya que el Estado ha sido lento e ineficaz para acusar y juzgar a los funcionarios denunciados, lo que permite el incremento de estos actos, que vulneran el derecho fundamental de los ciudadanos.

### Acción defensorial

Como respuesta a la coyuntura del paro, la DP desplegó un amplio operativo, con el objetivo de vigilar y defender la correcta prestación de los servicios básicos, particularmente la banca, estaciones de servicio, centros educativos y de salud, entre otros. También se hicieron llamados a la mediación y recomendaciones a las partes en conflicto, para instarlos a considerar los derechos colectivos por encima de los intereses particulares o corporativos.

El derecho a la salud fue también objeto de especial atención por la Defensoría, como quiera que durante 2003 se sufrieron las consecuencias de una aguda crisis de recursos, en gran medida motivada por el paro, que puso en riesgo la disponibilidad de medicamentos esenciales y la supervivencia de sectores vulnerables.

1 Para un análisis detallado de estas cifras y de la situación económica vivida durante 2003, véase el capítulo X: De los derechos económicos.

2 Ver el capítulo XX. De los Derechos Sociales.

Entre las líneas institucionales desarrolladas en torno a derechos y temas específicos, destaca también la actuación en torno a los derechos políticos, en particular, al derecho a la participación ciudadana: se mantuvo un estrecho acompañamiento a la conformación de los consejos locales de planificación (CLPP), y se hizo seguimiento a otras modalidades de participación, asociadas a derechos específicos. Al igual que en 2002, se dio continuidad a la estrategia de vigilancia y mediación en el marco de acciones de calle y de los diferentes procesos de recolección de firmas, con miras a la posible revocatoria de actuales autoridades del Poder Público. Por otro lado, la conformación del nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE) y la creación de la normativa de reglamentación refrendaria movilizaron la conflictividad hacia mecanismos previstos para requerir la realización de los referendos.

La DP promovió y participó de iniciativas dirigidas a abordar la crisis de los derechos civiles. Entre tales se contó la ronda de mesas de diálogo y reuniones de coordinación celebradas junto con autoridades del MIJ, gobiernos regionales y locales, a fin de encontrar soluciones eficaces contra la agudización de la crisis penitenciaria. Asimismo, el aumento del registro de violaciones del derecho a la vida motivó la creación de una comisión interna sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, que se encarga de coordinar las acciones defensoriales en torno a esta delicada materia.

En mayo, la institución presentó su Segundo Informe sobre los Sucesos de Abril de 2002. Durante el año se mantuvo además el seguimiento a los procesos judiciales, a la conformación de espacios de organización de víctimas y a las iniciativas oficiales de reparación a los afectados por los sucesos.

Desde su instalación, la Defensoría ha participado en la Comisión Nacional de Asilo y Refugio, que ya ha aprobado las primeras solicitudes de refugio. En estrecha relación con el mismo tema, en marzo se elaboró el Primer Informe sobre Migraciones.

En términos de promoción y divulgación, el énfasis estuvo dirigido a difundir la misión y las características de esta institución frente al resto de los poderes públicos, así como frente a algunas poblaciones de especial protección, tales como niños, niñas y adolescentes; mujeres y personas que viven con VIH-Sida, entre otras.

### Diagnóstico de los derechos humanos

La experiencia acumulada por la Defensoría durante sus cuatro años de funcionamiento necesariamente tiene un correlato en el contenido de esta publicación. A ello obedece la nueva presentación, que permite apreciar diferencias relevantes respecto a los anuarios anteriores.

El diagnóstico recogido en estas páginas parte de las atribuciones constitucionales de la DP, dirigidas a controlar los excesos de poder y garantizar el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos. Las fuentes primordiales han sido las actuaciones de las diferentes instancias

del Poder Público, particularmente las investigaciones adelantadas por la DP a partir de los testimonios de las víctimas, así como otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales especializadas en derechos humanos.

La estructura del Anuario contempla nueve grupos de derechos constitucionalmente reconocidos. Cada subcapítulo parte de la base doctrinaria del derecho y su marco normativo nacional. Seguidamente se analizan los cambios e iniciativas legislativas, así como las políticas públicas planificadas para el período en torno a cada materia. Todos los elementos anteriores convergen con la actuación de las diferentes instancias de protección y defensa (órganos de justicia, defensoría, entre otras) para presentar un panorama de la situación específica de cada derecho, a partir del registro anual de la DP. Al final de cada subcapítulo se incluyen recomendaciones a los poderes con competencia en la materia. También, cada capítulo contempla sumarios que permiten obtener un panorama general de los derechos analizados, así como informes especiales sobre temas de especial atención.

Durante el período en estudio la Defensoría conoció 21.766 denuncias, quejas o reclamos relativos a las materias de su competencia. La cifra representa una disminución del 18% respecto a 2002, cuando se procesaron 26.566 casos. En concreto, los descensos más sensibles fueron los de derechos económicos (40%) y sociales (32,63%), seguidos de los servicios públicos (21,15%) y ambientales (13,63%). En el marco general del descenso de las cifras, destaca que los derechos civiles se mantuvieron casi invariables, mientras que los culturales y educativos aumentaron en 19%, los derechos de los pueblos indígenas en 15% y los políticos en 9%.

El 43,2% de los registros de 2003 corresponde a violaciones a derechos civiles y el 41% a derechos sociales. A los dos anteriores siguen, con proporciones mucho más bajas, servicios públicos (7,9%) y derechos culturales y educativos (5,5%).

La mayor cantidad de denuncias fue recibida en la sede central, ubicada en Caracas (24,9%). Le siguen los estados Lara, Bolívar, Anzoátegui y Miranda, todos con proporciones inferiores al 10% (ver Anexo estadístico).

A renglón seguido, se presenta un brevísimo resumen de los contenidos de cada capítulo.

*Derechos Civiles.* Se analizan 645 denuncias por violaciones del derecho a la vida. Entre éstas, 432 corresponden a privaciones arbitrarias de la vida y 213 a amenazas de muertes por parte de cuerpos de seguridad del Estado. Las ejecuciones se mantienen como un problema central, al alcanzar la cifra de 408 denuncias, lo que supera con creces a los años anteriores, y representa un aumento de 32% con relación a 2002. De igual manera, se analizan las causas y las instancias estatales que, según 3.182 denuncias, hostigaron, atropellaron, amenazaron y produjeron tratos crueles, inhumanos o degradantes a ciudadanos, primordialmente por medio del abuso policial. De igual manera, se otorga especial cuidado al tema de la violencia en las fronteras, a partir de la responsabilidad del Estado en la defensa de la seguridad de los ciudadanos.



*Derechos políticos.* Durante el período se recibieron 204 denuncias, de las cuales 115 corresponden a la participación en asuntos públicos, a diferencia de años anteriores, cuando prevalecieron quejas relativas al derecho a manifestar. La incipiente (e incompleta) puesta en marcha de los CLPP dio un interesante impulso al derecho a participar, incluso pese a las irregularidades de conformación denunciadas ante la DP y los obstáculos derivados de actuaciones municipales en algunos estados (50 denuncias). En este capítulo también se realiza un seguimiento a los escenarios constitucionales, básicamente los referendos. Por otra parte, la Defensoría estuvo presente en 227 manifestaciones a lo largo del territorio nacional y conoció 52 denuncias de violación del derecho a la manifestación pacífica. El saldo de vulneraciones a derechos individuales (7 muertos y 77 heridos) vuelve a evidenciar la necesidad de regular efectivamente la actuación de los cuerpos de seguridad en el control de las protestas. En cuanto al derecho al refugio, se dieron los primeros pasos concretos para responder a las demandas de los solicitantes de refugio; sin embargo, los desplazados que huyen del conflicto colombiano aún no encuentran respuestas adecuadas por parte de las autoridades venezolanas.

*Derechos sociales.* Durante 2003, la AN dedicó esfuerzos al diseño del marco legislativo de algunos derechos sociales. Luego de la aprobación de la Losss, se sometió a discusión la Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad, así como los regímenes prestacionales contemplados en la Losss (salud, vivienda y personas mayores, entre otros). Al mismo tiempo, la Ley de Violencia contra la Mujer acusó una solicitud de nulidad parcial, mientras se registraron algunas iniciativas normativas a favor de las personas con discapacidad. La Ley Orgánica de Salud deberá adecuarse al nuevo marco y armonizarse con la ley que corresponde al régimen prestacional de salud.

En términos generales, más allá de observaciones puntuales y retardos injustificados en la actividad legislativa, el marco nacional a favor de estos derechos es evaluado positivamente, por su perspectiva progresista y garantista. Sin embargo, los hechos y los resultados de ejecución son dispares, en un escenario afectado por las consecuencia directas del *lock out* empresarial y la paralización de la industria petrolera.

Las quejas recibidas sobre derechos de la mujer y de las familias revelan la falta de efectividad de los mecanismos de protección existentes; a fortalecerlos apuntan las incipientes iniciativas de Inamujer. En cuanto a niños, niñas y adolescentes, prosiguió el desarrollo de las instituciones del Sistema Nacional de Protección, que al final del período se encontraba instalado en un 75%. Entre las acciones emprendidas por la DP, destacan la activación de mecanismos de protección judiciales y de mediación para enfrentar el problema de los niños y niñas cardiopatas del Hospital J.M. de los Ríos (Caracas), y las acciones para evitar la vulneración del derecho a la educación durante el paro.

Pese a las deficiencias de los servicios provistos por Inager y los retrasos en los pagos de

pensiones y ayudas económicas, se valora positivamente el desarrollo legal a favor de las personas mayores previsto en el régimen prestacional de la Losss, cuya implementación deberá redundar progresivamente en un amplio régimen de protección. Entre tanto, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) aumentó la cobertura por pensiones, tanto en relación a personas beneficiarias como en relación al monto de las mensualidades, equiparadas al salario mínimo. También se registraron diversas iniciativas normativas, dirigidas a garantizar la accesibilidad de los espacios públicos y de las programaciones televisivas para las personas discapacitadas.

Las políticas públicas y el marco legal en diseño en relación con el derecho a la vivienda, están en consonancia con los principios del derecho; en este marco, fue aprobado en primera discusión el proyecto de Ley de Vivienda y Hábitat. No obstante, el cumplimiento de metas oficiales de desarrollo de soluciones habitacionales se vio notablemente afectado, tanto por fallas de gestión como por los efectos económicos del *lock out* empresarial: la DP recibió 310 quejas, referidas principalmente a irregularidades de adjudicación, mala calidad de las viviendas adjudicadas y paralización de obras. Por otro lado, la política oficial de promover la participación comunitaria en la gestión del sector ha arrojado resultados positivos, sobre todo relacionados con la regularización de la tenencia en los asentamientos urbanos informales: ya existen más de 3 mil comités de tierras y se han entregado 30 mil títulos de propiedad, en 93 municipios.

Mientras se discute el nuevo marco legal del derecho a la salud, los servicios de atención pública enfrentaron una seria crisis, derivada de la falta de insumos, que afectó de manera particular a los pacientes con enfermedades de alto costo y alto riesgo. La carencia de insumos se sumó a una situación estructural de fallas de gestión, a la que se hizo frente a través de iniciativas dirigidas a atender a los sectores más excluidos: Barrio Adentro y Boticas Populares, entre otras. La Defensoría atendió 430 peticiones relacionadas con este derecho, que destacaban situaciones de ruleteo hospitalario y prácticas de cobro, entre otras causas. A su vez, el *lock out* empresarial y la paralización de la industria petrolera afectó notablemente el ámbito de la salud, poniendo en riesgo la disponibilidad de medicamentos esenciales.

*Derechos laborales y seguridad social.* El amplio reconocimiento de los derechos humanos laborales y de seguridad social previsto en la CRBV va concretándose en la Ley Orgánica Procesal del Trabajo y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, cuyas regímenes prestacionales se encuentran en diferentes estadios de diseño y discusión. No obstante, este proceso ha sufrido las consecuencias de la omisión legislativa que derogó el paro forzoso en la Losss; una iniciativa de reforma no aprobada al cierre del Anuario se orienta a subsanar esta omisión.

Mientras tanto, Venezuela no escapa a las tendencias globales y regionales de empleo y desempleo, agravadas por el *lock out* empresarial, que impactó severamente la economía y el mercado laboral: en febrero, la cifra de desempleo alcanzó su pico máximo, 20,7% de la población activa. No obstante, diversas iniciativas de promoción de la pequeña y mediana

empresa y el cooperativismo, así como de recuperación de empleo, permitieron revertir esta tendencia, y el año cerró con 15,7% de desempleo. Para proteger a los trabajadores, el gobierno extendió la inamovilidad laboral iniciada en abril de 2002. También se decretó el aumento del salario mínimo, que aún no alcanza a cubrir el 90% de la canasta básica normativa. Las diversas iniciativas de diálogo y concertación con sectores productivos se realizaron sin la tradicional convocatoria del foro tripartito, como consecuencia de la recíproca falta de reconocimiento de legitimidad entre el gobierno y las principales centrales sindicales y patronales.

Al igual que en años pasados, el mayor número de denuncias recibidas por la Defensoría se relacionaban con los derechos laborales (5.599). Entre las causas más habituales se encontraban las amenazas contra la estabilidad laboral y las quejas por falta de pago de prestaciones o desacuerdos en su cálculo.

*Derechos culturales y educativos.* La nueva Ley Orgánica de Educación espera por su segunda discusión en la AN, mientras se discuten varias versiones de la Ley de Educación Superior. Por otra parte la matrícula de educación básica pública se ha incrementado un promedio de 4% anual en los últimos tres años; el índice de repitencia descendió de 11% a 8,6% en comparación con el comienzo de la pasada década; la deserción disminuyó de 12% a 3,3% en el mismo lapso; mientras que el índice de prosecución fue de 91% en el año escolar 01-02, contra 88,7% del período 93-94. Aunado a esto, la inversión social en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) superó el año 2000 los 4 puntos porcentuales, por primera vez en al menos una década. Para 2002, la inversión en el área representó 4,6% del PIB. Durante el período, el Ejecutivo Nacional dio continuidad al proyecto Escuelas Bolivarianas, que sumaron 3.001, al cierre de 2003. También se implementaron tres planes masivos y extraordinarios: la Misión Robinson (alfabetización); la Misión Ribas (finalización del bachillerato); y la Misión Sucre (incorporación universitaria). En el contexto de la implementación de esta última misión, destaca la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela. De los 1.176 casos conocidos, relativos a derechos educativos, 427 tuvieron relación con la paralización de las actividades educativas, en el contexto del lock out empresarial.

*Derechos económicos.* Se realiza un análisis sobre las consecuencias del lock out empresarial y el sabotaje de la industria petrolera, lo que produjo la reconducción del presupuesto nacional anual y de algunas políticas públicas, así como el dictado de medidas de orden macroeconómico. También se estudian los programas extraordinarios dispuestos a confrontar la crisis en las áreas de seguridad alimentaria y empleo, y la promoción de formas de economía solidaria y de contrataciones públicas. Se analiza, finalmente, las principales causas de las 143 peticiones o quejas recibidas por la Defensoría en 2003 y que señalan situaciones relacionadas con el derecho a la propiedad, al libre ejercicio de la actividad económica y a los ilícitos económicos.

*Derechos de los pueblos indígenas.* La Ley Orgánica de Pueblos Indígenas está en proceso de discusión, y su próxima aprobación deberá solventar la falta de marco legal para el ejercicio de los derechos constitucionales de estas comunidades, así como las carencias derivadas de la ausencia de un órgano rector de las políticas públicas en la materia. Sin embargo, durante el periodo se aprobaron diversas normas de rango sublegal, tales como la identificación, el empleo y la protección y promoción de los idiomas indígenas y la educación bilingüe multicultural. A su vez, la mayoría de estados con presencia indígena han adaptado ya sus cartas estadales al nuevo derecho constitucional, incluidos los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, la recién instalada Comisión Nacional de Demarcación de Tierras y Hábitats de los Pueblos Indígenas ha centrado sus esfuerzos en el proceso de demarcación, que todavía no cuenta con resultados efectivos en cuanto a adjudicación de tierras de propiedad colectiva. En el período de estudio siguieron produciéndose vulneraciones contra la integridad cultural y territorial de diversas comunidades indígenas tal como lo demuestran casos como el de la comunidad Kariña de Anzoátegui o el pueblo Warao de Delta Amacuro.

*Derechos ambientales.* Se analizan las 134 quejas relacionadas con la protección del ambiente, la pesca y los ilícitos ambientales. Estas denuncias revelan dos tendencias principales: la contaminación atmosférica, de suelos y agua y la invasión e intervención de áreas ambientalmente protegidas. Por otra parte, se analiza la nociva influencia de la minería ilegal en las comunidades indígenas, así como la dispersión estatal para regular, de manera adecuada, la gestión de los residuos sólidos.

*Servicios públicos.* Tal como se dijo arriba, los servicios públicos resultaron particularmente afectados por el paro empresarial. En particular, la DP actuó en defensa del derecho a la educación de los estudiantes afectados por la paralización de planteles, así como de los usuarios de centros de salud, entidades bancarias, estaciones de servicio, farmacias y expendios de víveres, entre otros. Más allá de esa coyuntura extraordinaria, el panorama de los servicios públicos sigue en transformación. El marco legislativo acusó un nuevo cambio, con la aprobación de la Ley de la Protección al Consumidor y al Usuario, que se suma a la nueva institucionalidad que deberá imponerse en los sectores de Agua y Electricidad, específicamente. Entre tanto, en 2004 deberán ser aprobadas la Ley de Residuos y Desechos Sólidos y Ley de los Servicios Postales. La Defensoría conoció un total de 1.711 denuncias y quejas relativas a servicios, entre los que destacan la electricidad, el agua potable y los servicios bancarios. Positivamente destacan las iniciativas oficiales dirigidas a aumentar la cobertura de servicios públicos básicos (agua potable, electricidad y gas doméstico, particularmente) hacia zonas tradicionalmente excluidas, así como el impulso otorgado a la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos.

*Capítulo 1*

*Derechos civiles*



# Derechos civiles

## DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

### SUMARIO

*Desde hace tiempo, diversas localidades de Venezuela enfrentan una preocupante situación de seguridad ciudadana. Si bien en la labor de diseño de las políticas de seguridad integrales se han venido incorporando normas y principios de derechos humanos, en el ámbito de la realidad no se han producido los cambios necesarios para revertir tanto la ineficacia del Estado ante la delincuencia, como la comisión de abusos por parte de los cuerpos de seguridad.*

*Adicionalmente, el conflicto político, que enfrenta a autoridades concurrentes en materia de seguridad ciudadana, ha agudizado el conflicto en ámbitos como Caracas. A su vez, ha afectado el proceso de diseño de la legislación en materia de Policía Nacional, que si bien avanzó en el periodo, se encuentra estancado por la pugnacidad de los diferentes actores que la promueven y los que la adversan.*

*A su vez, las labores de coordinación policial, imprescindibles para el éxito de los planes y programas de seguridad, se ven permanentemente condicionadas por intereses políticos. Al respecto, cabe destacar los conflictos entre el gobierno nacional y la Alcaldía Metropolitana, en relación con la participación coordinada de la Policía Metropolitana en el resguardo de manifestaciones y en otras labores de seguridad ciudadana.*

*Ante estas dificultades de coordinación, el gobierno nacional ha venido priorizando la función de orden público de la Guardia Nacional, que despliega operativos preventivos en diferentes lugares. El reducido impacto de algunos de ellos, así como el atropello de derechos ciudadanos que suele producir, desaconsejan estos operativos como política sistemática de seguridad.*

### Doctrina

El artículo 55 de la CRBV reconoce el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado, “...frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el

*cumplimiento de sus deberes*”. A su vez, la disposición constitucional prevé el desarrollo legal de la participación ciudadana en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias.

Se trata de un derecho que emana de la obligación del Estado de proteger a los ciudadanos de la acción de terceros, de la que se desprende tanto el derecho propiamente, como el conjunto de políticas y medidas orientadas a salvaguardar la seguridad ciudadana. Al utilizar el término seguridad ciudadana, en sustitución del concepto tradicional de *orden público* incluido en la Constitución de 1961, el contenido del derecho a la protección comporta un cambio sustancial.

En este sentido, el concepto de seguridad ciudadana se centra en la adopción de medidas para promover las condiciones requeridas por la ciudadanía para el pleno disfrute de sus derechos y el ejercicio pleno de sus libertades, en lugar de centrarse en un concepto genérico de orden público, sujeto a la consideración subjetiva de las autoridades y a su eventual instrumentación para la defensa de fines ajenos a los intereses de las mayorías.

Para responder a esta obligación de protección, el Estado debe diseñar y ejecutar políticas que garanticen a la sociedad en general, y a las personas en particular, un ambiente de confianza que les permita desarrollarse libremente. En ese sentido, la seguridad ciudadana es una de las principales responsabilidades del Estado y un indicador de la vigencia del Estado de Derecho.

El contenido del derecho constitucional se extiende a las condiciones en que se garantiza; en ese sentido, los cuerpos de seguridad del Estado “*respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionamiento policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley*” (art. 55). En correspondencia con ello, los órganos de seguridad ciudadana son “*de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna*” (art. 332). Así, la labor policial tiene como eje de su actuación el respeto de los derechos humanos sin distinciones de ninguna clase. A su vez, se establece el desarrollo legal de las competencias concurrentes de los órganos de seguridad ciudadana en los estados y municipios del país.

En el ámbito internacional, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>1</sup> establece un conjunto de principios básicos de actuación en la función de protección desplegada por los funcionarios policiales y demás agentes de seguridad del Estado. Este código impone a los miembros de los cuerpos policiales

1 ONU: Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Asamblea General, resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.



el respeto a las normas constitucionales y legales; la asistencia oportuna a los miembros de la sociedad que requieran de sus servicios; el respeto y la protección de la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos en el desempeño de sus tareas; y el mantenimiento del secreto de las informaciones obtenidas en función de su autoridad y su ejercicio profesional. También establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario; prohíbe expresamente la tortura bajo cualquier circunstancia, y obliga a asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo custodia.

### Marco normativo

El artículo 332 de la CRBV establece como funciones de los órganos de seguridad ciudadana el mantenimiento y restablecimiento del orden público, la protección de los ciudadanos, el apoyo a las decisiones de las autoridades competentes y el aseguramiento del disfrute pacífico de las garantías y derechos constitucionales. Estos órganos son: un cuerpo uniformado de policía nacional; un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil; y una organización de protección civil y administración de desastres. Este conjunto de órganos de rango constitucional está actualmente conformado, a excepción del cuerpo de policía nacional, cuyo proyecto de ley se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Nacional (AN).

La labor de coordinación entre ellos se rige por la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, dictada a los efectos de unir esfuerzos entre el Ejecutivo Nacional, los estados y los municipios, “*para la ejecución de acciones tendentes a desarrollar los principios de comunicación, reciprocidad y cooperación que permitan garantizar la seguridad ciudadana*”.<sup>2</sup> Entre los elementos que configuran el concepto de seguridad ciudadana, se incluyen “... *el estado de sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población, residente o de tránsito, mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades*”. Para su resguardo, las actuaciones de los órganos de seguridad ciudadana deben desarrollarse en estricta observancia a los derechos y garantías constitucionales; y de acuerdo a los principios de: probidad, eficacia, eficiencia, subordinación, disciplina, cooperación y responsabilidad (art. 4).

A su vez, se crean los órganos de coordinación nacional, entre los cuales se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, bajo la competencia del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), que tiene por objeto el estudio, la formulación y la evaluación

2 Gaceta Oficial n.º 37.318, del 6 de noviembre de 2001.

de las políticas nacionales en la materia; y las respectivas coordinaciones regionales. El Consejo Nacional está conformado por el ministro de Interior y Justicia y el viceministro de Seguridad Ciudadana, así como por un representante de los órganos previstos en el artículo 332 de la CRBV, un representante de los alcaldes y otro de las gobernaciones.

Por su parte, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación se orienta a “regular la actividad del Estado y la sociedad civil en materia de seguridad y defensa integral en concordancia con los lineamientos, principios y fines constitucionales”.<sup>3</sup>

La Ley para el Desarme tiene el objeto de resolver el problema del porte ilegal de armas por parte de la población civil, así como organizar y actualizar el registro de porte legal.<sup>4</sup> La ley orienta su normativa hacia un desarme general de la ciudadanía, estableciendo severos controles para el porte y uso de armas de fuego, así como de otras armas y explosivos. A su vez, impone a la Dirección de Armamento de la Fuerza Armada Nacional la labor de efectuar un registro balístico de todas las armas autorizadas en el país, el cual debe estar disponible para el uso de las autoridades policiales, el Ministerio Público (MP) y el Poder Judicial. Adicionalmente, prohíbe de manera expresa el porte de armas de fuego en manifestaciones públicas.

Venezuela cuenta con cuerpos policiales en los niveles nacional, estatal y municipal. Los cuerpos nacionales son el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Cicpc); la Guardia Nacional (GN); el Cuerpo Técnico de Vigilancia del Tránsito y Transporte Terrestre (Policía de Tránsito); y la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip). Los estados cuentan con policías estatales, mientras que numerosos municipios cuentan con sus respectivos cuerpos policiales. La coordinación de todos ellos converge en la Dirección General de Coordinación Policial del Viceministerio de Seguridad Ciudadana (MIJ).

Las principales funciones del Cicpc como cuerpo de policía judicial son: recibir y procesar denuncias, adelantar las investigaciones de los casos y realizar la detención de acusados. Si bien depende administrativamente del MIJ, su labor se encuentra subordinada al MP.

La Disip, dependiente administrativamente del MIJ, se ocupa de cuestiones de seguridad nacional (delitos políticos, secuestros, etc).

Si bien la GN pertenece a la FAN y está adscrita al Ministerio de Defensa (MD), se encarga de cuestiones de seguridad ciudadana y orden público, además del resguardo externo de las cárceles. También le competen el control de fronteras y puertos; la

3 Gaceta Oficial n.º 37.594, del 18 de diciembre de 2002.

4 Gaceta Oficial n.º 37.509, del 20 de agosto de 2002.

lucha antidrogas, contra el contrabando y contra los delitos ambientales; y, en determinadas circunstancias, funge como policía judicial.

Por su parte, la Policía de Tránsito está adscrita al Ministerio de Infraestructura (Minfra). Le corresponde, entre otras competencias, detectar e investigar delitos penales en relación con el tránsito terrestre y detener a los imputados.

Adicionalmente, todos los estados cuentan con un cuerpo de policía uniformada dependiente de la gobernación, excepto Vargas, que cuenta con un cuerpo de policía municipal. A su vez, en el Distrito Capital se desempeña la Policía Metropolitana, adscrita a la Alcaldía Metropolitana. Algunas de sus funciones son reguladas y coordinadas por la oficina de coordinación policial del MIJ. Entre sus competencias se encuentran: el patrullaje y el orden público, las detenciones en caso de delitos flagrantes y la prestación de servicios administrativos. También funge como una policía judicial auxiliar. Las policías estatales están reguladas, en parte, por el Código de Policía de cada estado.

La policía municipal, surgida a partir de 1990, se ha extendido a un gran número de municipios en todo el territorio nacional, inicialmente en Caracas y en los estados Anzoátegui, Carabobo y Miranda. Para julio de 2001, habían 77 policías municipales en el país. En el Distrito Capital, existen policías en los municipios Sucre, Baruta, Chacao, Libertador y El Hatillo. Estas policías dependen de las alcaldías y se rigen por los códigos estatales de policía y por ordenanzas municipales.

Se han adelantado diversas propuestas orientadas a la unificación de los cuerpos de policía, para evitar los problemas de coordinación y eficiencia que genera tal dispersión. La última y más significativa, es la disposición constitucional que prevé la sanción de una ley del cuerpo de policía nacional. Desde 2000, se han presentado diversos proyectos de ley orientados a cumplir con el objetivo constitucional de conformar un cuerpo unificado de policía nacional, sin que hasta la fecha se haya concretado su aprobación.

## Actividad legislativa

Desde la entrada en vigencia de la CRBV, se han presentado diversas iniciativas ante la AN orientadas a desarrollar los principios constitucionales vinculados con el derecho a la seguridad ciudadana. Algunas de ellas responden a la estructuración de varios de los componentes vinculados con las funciones de seguridad, mientras que otras se orientan a regular ámbitos concretos relacionados con algunos de los principales problemas de seguridad. A continuación se revisan algunos de ellos, y se analiza el proceso de debate relacionado con la legislación sobre policía nacional.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional se orienta a desarrollar la unidad organizacional de los agentes militares de seguridad del Estado en el desempeño de sus funciones. Presentado en septiembre de 2002 por la Vicepresidencia de la República, fue aprobado en primera discusión, sin que al cierre del Anuario haya información sobre el cambio en su estatus.<sup>5</sup>

El Proyecto de Ley contra el Terrorismo, introducido en abril de 2003 por el Ejecutivo Nacional, aún no se ha discutido. Su objeto es “*tipificar y sancionar todo acto u omisión de carácter terrorista, con la finalidad de garantizar el respeto al orden Constitucional, la paz y la salud pública, además de proteger la integridad de las instituciones democráticas*”.<sup>6</sup> Este proyecto ha sido objeto de críticas, a partir de argumentos que señalan que podría facilitar la penalización de la disidencia política. Parte de su contenido se analiza en el informe especial sobre terrorismo.

Por otra parte, la discusión del Proyecto de Ley contra la Delincuencia Organizada<sup>7</sup> se suspendió, por cuanto algunos de sus artículos coliden con normas internacionales de derechos humanos y podrían también entrar en contradicción con el nuevo código penal. De ahí que se decidiera esperar a que se concluya el proceso de diseño y sanción de éste último.<sup>8</sup>

Finalmente, el Proyecto de Ley Contra el Secuestro y Extorsión, presentado por la subcomisión de Fronteras de la AN, fue aprobado en primera discusión en abril de 2003. Su objetivo principal es “*tipificar y sancionar el secuestro y la extorsión, como delitos violatorios a la libertad y seguridad personal*”.<sup>9</sup>

### ***Proceso legislativo de Policía Nacional***

En los últimos años, se han propuesto diversas iniciativas de ley orientadas a normar el desarrollo del artículo 332, que obliga a la creación de un cuerpo de policía nacional. Varias de ellas proponen la coordinación de cuerpos de policía en ámbitos territoriales concurrentes, mientras que otras proponen la unificación de todos los cuerpos en uno solo de carácter nacional.

El proyecto que más ha avanzado en su discusión es el Proyecto de Ley del Cuerpo de Policía Nacional, el cual es el resultado de la revisión y modificación del proyecto presentado por la Vicepresidencia de la República en mayo de 2003, bajo el nombre de Ley de la Función Policial y del Cuerpo de Policía Nacional.<sup>10</sup> Después de un

5 ASAMBLEA NACIONAL: Exp. n.º 234.

6 ASAMBLEA NACIONAL: Exp. s/n.

7 ASAMBLEA NACIONAL: Exp. n.º 140.

8 ASAMBLEA NACIONAL: *Paralizan discusión de Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada*. Nota de prensa. Caracas, 31 de octubre de 2003.

9 ASAMBLEA NACIONAL: Exp. n.º 268.

10 ASAMBLEA NACIONAL: Exp. n.º 289.

amplio debate, condicionado por la conflictividad política que enfrenta el país, fue aprobado por la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales el 5 de noviembre de 2003.

La ley tiene por objeto crear y regular el funcionamiento del cuerpo de policía nacional y de los servicios privados de seguridad en función policial.<sup>11</sup> Apunta a resolver las fallas de coordinación y eficacia derivadas de la multiplicidad de policías en los niveles territoriales, integrando a todos los cuerpos de policía uniformada (estadales, municipales y PM) y a la Policía de Tránsito en una sola organización de ámbito nacional, adscrita al MIJ. Contempla el servicio de policía como civil, público y permanente, en los ámbitos nacional, estatal y municipal, y establece principios de actuación policial como la ética, el respeto a los derechos humanos y garantías constitucionales y el trato respetuoso con los ciudadanos.

Osmar Gómez, presidente de la Subcomisión de Seguridad Ciudadana y Asuntos Policiales de la AN, manifestó que se solicitaría urgencia reglamentaria para su aprobación, para solventar la mora en que se encuentra la normativa.<sup>12</sup> Sin embargo, su contenido ha suscitado un amplio debate entre los sectores que adversan al gobierno y los sectores que lo apoyan, debido a que promueve la integración de las fuerzas municipales y estadales en un solo cuerpo, y su rectoría por parte de la GN. A su vez, determina que mientras se cree el nuevo cuerpo de Policía Nacional, la PM deberá acatar las directrices emanadas del órgano rector de la función policial y de la Comisión Nacional de Policía.

El Alcalde Metropolitano, Alfredo Peña, criticó la propuesta, así como la legalidad de la derogatoria de la competencia en materia de policía de la Alcaldía Metropolitana. Al respecto, consideró que vulnera lo dispuesto en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, cuyo artículo 19 establece la competencia metropolitana sobre la policía de orden público y administrativa. A juicio del alcalde, su carácter de Ley Especial le conferiría el carácter de ley orgánica.<sup>13</sup>

A su vez, representantes del partido Primero Justicia anunciaron su intención de impedir la aprobación del proyecto, denunciando que la intención de sus promotores era desarticular a las policías regionales y municipales. Los alcaldes de los municipios de Chacao y Baruta sugirieron que antes de ser sancionada, debía ser sometida a referéndum aprobatorio. Ante estas críticas, Osmar Gómez afirmó que “[las policías

---

11 ASAMBLEA NACIONAL: *Política Interior culminó gestión con aprobación de leyes de Policía Nacional y de Registro*. Nota de prensa. Caracas, 18 de diciembre de 2003.

12 ASAMBLEA NACIONAL: *Subcomisión de Seguridad Ciudadana aprobó Proyecto de Ley del Cuerpo de Policía Nacional*. Nota de prensa. Caracas, 4 de noviembre de 2004.

13 PEÑA, Alfredo: *La Ley Monstruo de Policía Nacional liquida la autonomía regional y municipal y acaba con el proceso de descentralización (III)*. *Columna Mayor*. Semana del 18 al 24 de agosto de 2003.

estadales] lamentablemente no están garantizando seguridad [...] Hay que buscar un ente rector que nos garantice la operatividad real, para la cual fueron creadas las diferentes policías”.<sup>14</sup>

Luego del intenso debate público, que incluyó varios incidentes en la Comisión de Política Interior, el proyecto de ley no pudo llevarse a plenaria. Voceros de la oposición han destacado como un éxito la labor de los parlamentarios opositores al impedir su aprobación, pues la consideran autoritaria y confiscatoria.

Por su parte, el presidente del Colegio Nacional de Policía, Freddy Tabarquino, sugirió que la ley debería integrar a toda la sociedad en función de la seguridad ciudadana, proponiendo que se incluyera en el articulado la posibilidad de que “*los ciudadanos tengan carácter de policía cuando actúen en el momento en que se comete un delito*”.<sup>15</sup>

Si bien la participación ciudadana y la corresponsabilidad en materia de seguridad está prevista en el ordenamiento constitucional, no es menos cierto que la CRBV establece de manera explícita la afirmación de los derechos humanos como uno de los ejes principales en materia de protección y seguridad ciudadanas. De ahí la necesidad de evitar el desarrollo legal de propuestas que en lugar de promover la responsabilidad social en materia de seguridad, puedan dar lugar al desarrollo de estructuras paralelas que inhabiliten los objetivos de la ley de garantizar la eficacia policial y el resguardo de los derechos humanos, tanto de los propios efectivos policiales, como de las personas que participen en la actividad de seguridad y de los propios delincuentes.

De ahí que destaque como positivo que propuestas como la citada no hayan tenido cabida en el proyecto, el cual prevé en relación con la participación ciudadana dos figuras: los mediadores de la comunidad y los comisionados para los derechos humanos. A los primeros les corresponde facilitar la comunicación entre la comunidad y las máximas autoridades de las policías en los ámbitos nacional y regional (art. 79). A los segundos, les compete velar por los derechos humanos frente a la actuación policial, recibiendo y procesando denuncias; colaborar con la Defensoría del Pueblo en sus funciones; velar por el apego a los derechos humanos de los procedimientos policiales; y velar por los derechos humanos de los efectivos policiales.

En opinión emitida con respecto a una versión anterior de la ley, la Defensoría del Pueblo destacó que las atribuciones previstas para la nueva figura de los comisionados son análogas a atribuciones constitucionales de esta institución, lo que “*constituye una inconsistencia con la estructura del Estado que define la Carta Fundamental,*

14 ASAMBLEA NACIONAL: Osmar Gómez: Referéndum decidirá que seguridad ciudadana esté en manos de la GN. Nota de prensa. Caracas, 21 de octubre de 2003.

15 ASAMBLEA NACIONAL: Avanzan discusión de la Ley de Policía Nacional. Nota de prensa. Caracas, 11 de septiembre de 2003.

además de fomentar la duplicidad de actuaciones e incluso la usurpación o extralimitación de poderes”.<sup>16</sup> Sin embargo, en la última versión del proyecto se incorporó la colaboración de los comisionados con esta institución.

Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana

El Plan Operativo Anual 2003 (POAN) del Ejecutivo Nacional incluye como directriz estratégica la preservación de la seguridad jurídica y ciudadana en el territorio nacional, mediante el fortalecimiento institucional y la implementación de políticas integrales efectivas. Entre los objetivos asociados, destacan:

1) *Incrementar la confianza en el sistema de justicia penal, a través del fortalecimiento institucional del Cicpc; la remodelación de laboratorios de criminalística, medicina legal y sedes operativas; y el fortalecimiento institucional del Instituto Universitario de Policía Científica (Iupolc);*

2) *Disminuir los factores de violencia asociados a la convivencia social y a la criminalidad, mediante la creación de grupos comunitarios para ejecutar proyectos preventivos en las comunidades; la formación de agentes policiales capacitados para resguardar el orden público; y el desarrollo del sistema nacional de seguridad ciudadana;*

3) *Disminuir los índices de violencia, con programas dirigidos a la lucha antidroga; y*

4) *Maximizar la capacidad de respuesta del Estado ante contingencias y desastres naturales, con la capacitación de 3.500 comunidades en 6 estados y el Distrito Capital, en autoprotección y atención de eventos adversos;*<sup>17</sup>

Al MIJ le corresponde formular políticas dirigidas al resguardo de la seguridad ciudadana, la paz social y la estabilidad de la nación, en atención a los principios estratégicos señalados. Entre otros objetivos generales, el Plan de Seguridad Ciudadana 2003 diseñado por este organismo se orienta a garantizar y defender los derechos humanos y la protección ciudadana, de los hogares y de las familias, mediante el fortalecimiento y la coordinación de los órganos de seguridad ciudadana; así como por medio de la

16 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones al Proyecto de Ley del Cuerpo de Policía Nacional. Comunicación de la Defensoría del Pueblo al Diputado Juan José Mendoza Jover, Presidente de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional.* Caracas, 20 de noviembre de 2002.

17 Otros objetivos complementarios se relacionan con la modernización de registros y notaría y los procesos de identificación y cedulaación, así como con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población penal, y el control y vigilancia de los establecimientos penitenciarios.

participación de la sociedad civil organizada y el apoyo interinstitucional. A su vez, se propone fortalecer la capacidad del Estado en la formulación y ejecución de las políticas de seguridad.<sup>18</sup>

Durante el lapso analizado, y en concordancia con el POAN, el MIJ se trazó las siguientes líneas programáticas para 2003: la formación y capacitación de agentes policiales; el desarrollo de un sistema de información de seguridad ciudadana; la conformación de grupos comunitarios para ejecutar proyectos preventivos en las comunidades; la creación de comités de paz y desarme, así como campañas institucionales dirigidas a ese fin; y el fortalecimiento institucional del Cicpc.<sup>19</sup>

La Dirección General de Prevención del Delito, adscrita al MIJ, tiene como objetivo promover y coordinar políticas, programas y proyectos de prevención de la violencia y la criminalidad en el país, con la participación activa de la institucionalidad y la sociedad civil. Con ese fin, diseñó el Plan Estratégico Nacional para la prevención de la violencia 2001-2003, que se enmarca en las siguientes premisas: la multicausalidad de la problemática de la violencia e inseguridad; la necesidad de adelantar una acción estatal integral, con énfasis en la prevención; la coordinación interinstitucional; su fundamentación en tres ejes de acción: capacitación, organización y promoción de la cultura de paz; y el fortalecimiento de los factores de protección a nivel individual, familiar y comunitario.

Entre los planes diseñados durante 2003, se encuentran aquellos relacionados con los siguientes ámbitos: la seguridad ciudadana a nivel municipal; la educación, formación e información preventivas; el programa de centros de prevención y tratamiento; y el programa para la participación comunitaria Casa de la Ciudadanía, a través del cual se intenta restituir la presencia del Estado en las comunidades socioeconómicamente deprimidas y con un alto índice de criminalidad, contando con la participación activa de las comunidades.<sup>20</sup>

## Situación general del derecho

En la actualidad, hay 65.077 agentes policiales en todo el ámbito nacional, 9.413 de los cuales son agentes adscritos a los municipios, y 55.664 a los estados y al Distrito Metropolitano.<sup>21</sup> A su vez, la distribución numérica entre municipios y localidades es muy variable. Estos datos arrojan un promedio de 1 policía por cada 393 personas,<sup>22</sup>

18 MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA (MIJ): *Programación 2003*. Dirección General de Planificación y Presupuesto. Caracas, 2003, mimeo. Págs. 3-5.

19 Ídem.

20 MIJ: *Memoria y Cuenta 2003*. Caracas, 2004.

21 OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL (OAEF): *Informe de impacto económico y presupuestario del Proyecto de Ley de la Función Policial y del Cuerpo de Policía Nacional*. Serie IE 0707-174. Caracas, julio de 2003.



lo que asoma como una cifra respetable para cumplir con los principales objetivos de seguridad. Esto indica que la cantidad de agentes de seguridad no es el factor principal que determina la situación de seguridad ciudadana.

Si bien el cambio de paradigma que supuso la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal (COPP)<sup>23</sup> y de la CRBV ha sido un avance normativo notable, implica un proceso de lenta aceptación para una cultura policial estructurada con base a herramientas de represión tradicionalmente contrarias a los principios y valores de la dignidad humana. Este cambio requiere ser acompañado por un proceso de reforma de la estructura policial, para garantizar su dedicación a la seguridad ciudadana y garantizar la efectiva coordinación de esfuerzos en su garantía, sin interferencias de naturaleza política.

Para ello, se requiere además un intenso proceso educativo, para facilitar un cambio de cultura tanto institucional como ciudadana, orientado a promover el castigo moral, penal, civil y administrativo de los abusos policiales. A su vez, todavía es necesario que las políticas que se proponen en el papel, que en términos generales asoman como cónsonas con el derecho constitucional e internacional, se vean reflejadas en acciones respetuosas de los principios del debido proceso y de los derechos humanos.

Por otra parte, sigue siendo necesaria la depuración de los cuerpos policiales, que debe ir acompañada con la adopción de medidas para garantizar mejores sistemas de remuneración y educación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con el objeto de que los cuerpos de seguridad se conformen con personal cualificado, que entienda y aplique los derechos consagrados en la Constitución.

Efectivamente, aún cuando las necesidades de seguridad y las nuevas disposiciones constitucionales y procesales se incorporan a las políticas y planes de las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana, la acción policial a menudo contradice los principios programáticos de salvaguarda de los derechos humanos que caracterizan el diseño de las políticas. Uno de los problemas que vienen enfrentando los esfuerzos de seguridad ciudadana está vinculado con la polarización política y la interferencia de intereses políticos en la actuación de los cuerpos policiales. Así lo evidencia la oposición al ensayo de generar un instrumento legal para la coordinación policial a nivel nacional, como también los problemas derivados de la coordinación policial en el Distrito Capital.

### ***Fallas de coordinación policial en el Área Metropolitana***

De acuerdo con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, el Consejo de Seguridad Ciudadana tiene la responsabilidad de diseñar y decidir las políticas públicas

22 Cálculo realizado tomando como base poblacional la cantidad de 25 millones y medio de habitantes, de acuerdo a los registros del Instituto Nacional de Estadísticas.

23 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.208, del 23 de enero de 1998. Entró en vigencia el 1 de julio de 1999.

en la materia. Sin embargo, su puesta en funcionamiento no se concretó adecuadamente luego de la sanción de la ley. A su vez, en el marco de los procesos de manifestación pública y acciones de calle vinculadas con la conflictividad política en el ámbito de Caracas, el MIJ ha enfrentado una notable dificultad para establecer políticas coordinadas de seguridad con la Alcaldía Metropolitana y las policías de las alcaldías de Baruta y Chacao. Este proceso se intensificó poco antes del golpe de Estado de abril de 2002, cuando las autoridades metropolitanas abandonaron todo tipo de contacto con las autoridades centrales en relación con las labores policiales.

En octubre de 2002, con motivo de un conflicto a lo interno de la PM que venía afectando por semanas su operatividad -y que incluyó la toma de la sede principal de la policía por parte de los efectivos en actitud de protesta-, el Ejecutivo Nacional decidió intervenir ese cuerpo policial por medio de un decreto ministerial. En diciembre, el TSJ declaró sin lugar el conflicto de competencia sobre el mando de la PM, pero instó, entre otras cosas, a la convocatoria en 15 días del Consejo de Seguridad Ciudadana, a los fines de evaluar la situación que dio lugar a la intervención y a coordinar desde esta instancia los planes y políticas para subsanarla. A su vez, destacó la competencia de cualquiera de los componentes de la FAN, en especial la GN, en labores de seguridad ciudadana.<sup>24</sup> Ante esta circunstancia, relacionada con la interferencia de intereses políticos particulares sobre la obligación constitucional de coordinar esfuerzos y funciones, el Ejecutivo Nacional decidió fortalecer la actuación de la GN en materia de seguridad ciudadana en el Área Metropolitana.

### *Iniciativas de seguridad*

En octubre de 2003 se instaló oficialmente el Comando de Seguridad Urbana (Cosur).<sup>25</sup> Se trata de una iniciativa orientada a darle piso institucional a la labor de seguridad ciudadana coordinada entre la GN y las policías municipales y estatales, en concordancia con el articulado constitucional que así lo prevé y como parte del Plan de Seguridad Ciudadana.<sup>26</sup> A su vez, cuenta con el apoyo de unidades de la Policía Militar del Ejército. A comienzos de diciembre, el viceministro (e) de Seguridad Ciudadana anunció el despliegue con carácter permanente de este comando en todas las principales ciudades del país, con el refuerzo de unidades de Policía Militar.<sup>27</sup> Asimismo, en relación con los operativos de seguridad para el periodo navideño,

24 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3343, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-2939.

25 Conformado por medio de la Resolución n. DG-21146 del Ministerio de la Defensa, del 2 de junio de 2003; publicada en Gaceta Oficial n.º 37.822, del 20 de noviembre de 2003.

26 MIJ: *Balance positivo arrojó operativos del Comando de Seguridad Urbana*. Nota de prensa. Caracas, 3 de noviembre de 2003.

27 MIJ: *Gobierno Nacional garantiza paz y tranquilidad con el Plan de Seguridad Integral*. Nota de prensa. Caracas, 5 de diciembre de 2003.

anunció la coordinación de sus actividades en el Distrito Capital con la PM, lo que asomaría como un logro en relación a las dificultades reseñadas en ese sentido.

En octubre, durante el acto de instalación del Cosur, el Presidente de la República, Hugo Chávez, afirmó: “*Uno de los problemas más cotidianos del país es la inseguridad pública, por eso el gobierno revolucionario desde sus inicios, por voluntad del mismo pueblo, ha atacado este problema desde su raíz: la pobreza*”. Asimismo, expresó que el fundamento de la seguridad de la nación está en las políticas y programas de desarrollo. “*Esa es la razón por la cual estamos adelantando un conjunto más grande y efectivo de programas y proyectos sociales de gran envergadura*”, señaló. A su vez, el presidente acotó que este comando de seguridad estará integrado a las comunidades y “*luchará a brazo partido con la inseguridad para recuperar el nivel de vida de todos los habitantes*”.<sup>28</sup>

Estas declaraciones y principios son cónsonos con lo establecido en la CRBV al respecto, así como con los avances en materia de doctrina de seguridad ciudadana en razón de su componente preventivo y el abordaje de las causas de la inseguridad. A su vez, la Defensoría reconoce que tanto las políticas públicas como los programas extraordinarios adelantados en el transcurso del periodo se orientan en ese sentido. Independientemente de sus resultados, los obstáculos para su concreción no sólo se cifran en la deuda social que enfrenta el país, sino en la oposición que diversos actores políticos de envergadura activan contra su concreción; siendo el ejemplo reciente más claro la activación del *lock out* empresarial, cuyos efectos para la economía y la efectividad de las políticas sociales es ampliamente reseñado en este Anuario. Sin embargo, las reseñas ofrecidas por el MIJ y la propia GN sobre las primeras acciones del Cosur no se corresponden con la dirección que propone el discurso.

### ***Operativos policiales indiscriminados***

En efecto, las autoridades a cargo informaron esencialmente sobre la realización de operativos policiales de carácter masivo, por medio de los cuales se detiene a personas que circulan por un determinado lugar o determinado sector donde se despliegan los efectivos policiales. A la semana de iniciadas las actividades, el ministro del Interior y Justicia, Iván Lucas Rincón, resaltó el balance positivo de las primeras acciones, por medio de la activación de 230 puntos de control en 98 zonas de la capital, con la participación de 1.900 efectivos. El MIJ destacó los resultados de estas operaciones: un total de 10.158 personas identificadas, 230 armas de fuego incautadas, 33.4 kilos de cocaína decomisada, y 3.200 vehículos revisados, de los cuales 24 estaban solicitados por los cuerpos policiales.<sup>29</sup>

28 GUARDIA NACIONAL: *Chávez instaló Comando de Seguridad Urbana de la GN*. Nota de prensa. Caracas, 29 de Octubre 2003.

29 MIJ: *Acción intensiva del Comando de Seguridad Urbana*. Nota de prensa. Caracas, 31 de octubre de 2003.

En agosto, al informar sobre otro operativo realizado en Caracas por la GN, el MIJ destacaba: “*El balance del operativo [...] fue positivo. En el mismo se logró detener a varias personas que no portaban documentos de identidad, se decomisaron armas de fuego y fueron incautadas varias porciones de droga*”.<sup>30</sup> A su vez, la nota afirmaba que estos operativos se ejecutan “*apegados al respeto de los derechos humanos establecidos en la ley*”. De esta manera, el discurso se orienta a reivindicar acciones que por su propia naturaleza, desconocen la presunción de inocencia, por cuanto prejuzgan indiscriminadamente al conjunto de la población afectada.<sup>31</sup>

Si bien estos operativos pueden aumentar la percepción de seguridad en algunos sectores de población, conllevan al mismo tiempo acciones arbitrarias e indiscriminadas, con riesgo de vulneración de derechos. En la sección de libertad personal se analizan las vulneraciones a este derecho producidas en el transcurso de estos operativos que ameritaron denuncia ante la Defensoría. Asimismo, a la luz de sus resultados, no parecen ser la mejor forma de combate contra la delincuencia. Por otra parte, conllevan un componente de discriminación, por cuanto afectan de manera sistemática a los sectores de población de menores recursos, ya de por sí más vulnerables a los abusos de delincuentes comunes y de efectivos policiales que se extralimitan en el ejercicio de sus funciones.

A menudo, el concepto de seguridad preventiva es concebido por los efectivos policiales y por los comandantes que coordinan las acciones como una acción de anticiparse a la comisión de un hecho delictivo. Si bien la policía administrativa y la propia GN tienen la facultad para comprobar la identidad de las personas, se trata de una actuación policial que debe ser realizada cuando existen fundadas razones para ello. Al respecto, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (ONG especializada en la materia, en adelante, Red de Apoyo) incluye entre sus recomendaciones al gobierno en materia de derechos humanos la eliminación de los “*operativos de profilaxia social*”, y la garantía de que los operativos focalizados de control de la delincuencia se realicen respetando los principios y normas que protegen los derechos humanos de toda la población.<sup>32</sup>

En este sentido, la Defensoría adelantó un estudio, hecho público al cierre del Anuario, sobre los operativos de esta naturaleza llevados a cabo en Carabobo por la policía estatal. Con frecuencia, estas acciones vienen acompañadas de violaciones de derechos humanos. Entre sus elementos principales, el estudio destaca los siguientes: a) se suelen realizar en horario nocturno, mediante la colocación de alcabalas móviles, en las cuales funcionarios

30 MIJ: *La Guardia Nacional llevo a cabo operativo de Seguridad Ciudadana*. Nota de prensa. Caracas, 16 de agosto de 2003.

31 MIJ: “*Las unidades de la Guardia Nacional recorrieron los barrios La Bombilla, José Félix Ribas de Petare, La Vega, Cota 905, El Paraíso y Montalbán, entre otras zonas de la capital*”. Pie de foto, ídem.

32 RED DE APOYO: *Recomendaciones, propuestas y exigencias en derechos humanos al Estado venezolano*. Plan Estratégico Quinquenal 2001-2005. Caracas, 2003.

policiales retienen el documento de identidad y detienen a las personas bien sea por no poseer la cédula o por reclamar la forma de actuar de los cuerpos policiales; b) con frecuencia, los detenidos son trasladados a centros de retención transitorios, donde luego de verificados sus datos y antecedentes policiales, son puestos en libertad horas después de su detención; c) en algunos casos, los detenidos son sometidos a malos tratos; d) en ocasiones, luego de ser maltratados, se produce su fallecimiento, apareciendo poco después su cadáver en lugares alejados, o directamente en la morgue.<sup>33</sup>

### ***Operativo navideño de decomiso de fuegos artificiales en Caracas***

Los días 3 y 4 de diciembre se llevó a cabo en el centro de Caracas un operativo de control de venta ilegal de fuegos artificiales. Efectivos de la PM realizaron una acción indiscriminada contra los buhoneros de la zona, decomisando fuegos artificiales y otros tipos de mercancía que no representan amenazas para la seguridad y cuya posesión y venta no está prohibida por la ley. La destrucción de varios puestos de vendedores informales por parte de los efectivos provocó como reacción la protesta violenta de un grupo de buhoneros, lo que generó una situación de desorden que fue fuertemente reprimida.

Los ciudadanos agredidos denunciaron que la PM habría disparado con rifles de perdigones y pistolas calibres 38 y 9 mm. Por los medios de comunicación audiovisual se tuvo conocimiento de personas heridas; a su vez, varias personas fueron detenidas. Este operativo policial se realizó sin la presencia de fiscales del MP ni funcionarios de la Defensoría. Cuando la GN intervino para controlar la situación, efectivos de la PM respondieron con armas de fuego, hecho que parece desdecir de los logros en materia de coordinación bajo el Cosur.<sup>34</sup>

### ***Políticas de desarme de la población civil***

Por otra parte, de acuerdo al artículo 324 de la CRBV, la FAN es la institución competente para reglamentar y controlar todo lo relacionado con la posesión y uso de armas, municiones y explosivos. Además, se establece que sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. No obstante el mandato constitucional, el uso de armas de fuego por parte de la población civil es una realidad cotidiana en las calles de las ciudades más populosas del país. Debido a múltiples factores vinculados tanto con causas estructurales como con la conflictividad política, los procesos relacionados con la aplicación de la Ley para el Desarme no avanzaron mayormente en el periodo, excepto el decomiso de armas derivado de las acciones de operativos y alcabalas.

33 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Operativos policiales realizados por funcionarios policiales del estado Carabobo*. Dirección General de Servicios Jurídicos. Caracas, enero de 2004.

34 RADIO NACIONAL DE VENEZUELA: *PM atacó a GN y transeúntes en Plaza Bolívar*. Noticia de prensa en línea. Caracas, 4 de diciembre de 2003.

## **Seguridad ciudadana y violencia política**

Una amenaza a la seguridad de las personas que se ha hecho presente en la vida nacional desde antes del golpe de Estado de abril del 2002 está directamente relacionada con las manifestaciones públicas de naturaleza política. Hechos ocurridos en el transcurso de actos de esta índole pusieron en evidencia las limitaciones de diversos actores políticos para adelantar sus protestas dentro de los márgenes del derecho a manifestar pacíficamente, al afectar la seguridad tanto de manifestantes como de transeúntes. Así, debido a la intencionalidad de la violencia, las propias fuerzas de seguridad se vieron en ocasiones desbordadas en sus labores. Algunos de estos eventos que tuvieron lugar en el periodo son presentados en el capítulo de derechos políticos, donde se analiza el saldo de violencia de la protesta política.

Esta situación ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de fortalecer las medidas de seguridad, máxime cuando parte de la conflictividad se deriva de la falta de voluntad de coordinación de los responsables de algunos cuerpos policiales. En todo caso, dichas acciones deben estar enmarcadas en el respeto de los derechos humanos, así como bajo los principios de proporcionalidad y adecuación de las acciones tendentes a garantizar estos derechos. Esto significa que las acciones deben evaluar adecuadamente las condiciones y las consecuencias de la tensión entre los derechos a la libre manifestación y el derecho a la seguridad ciudadana de los manifestantes y demás ciudadanos.

Según el artículo 322 de la CRBV, la seguridad de la nación, fundamentada en el desarrollo integral, es competencia esencial y responsabilidad del Estado, pero es también responsabilidad de todos los venezolanos. A su vez, del artículo 68 se desprenden los presupuestos para el ejercicio libre y legítimo del derecho a manifestar: que la manifestación sea pacífica, que sea sin armas y que se cumplan los requisitos de ley. Así, si bien se trata de un derecho constitucional básico, su implementación está sujeta al desarrollo legal. En este sentido, las normas que regulan las manifestaciones se encuentran en directa relación con el estatus legal que rige el ejercicio del derecho.

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones determina la obligación de los organizadores de participar los detalles de la convocatoria y el objeto que se persiga a la autoridad civil de la jurisdicción correspondiente (arts. 38 y ss.). A su vez, faculta a los gobernadores para la fijación periódica de los sitios en los que se prohíbe la realización de reuniones públicas o manifestaciones, así como para autorizarlas en dichos sitios, siempre que no se vean afectados el orden público, el libre tránsito u otros derechos ciudadanos (art. 41).

Esta normativa legal debe sujetarse a razones de seguridad, evaluadas de manera

coordinada por las autoridades civiles y los organismos de seguridad del Estado, para determinar la legalidad y legitimidad de una manifestación que pueda derivar en no pacífica. En ese sentido, la ley faculta a las autoridades a disolver las aglomeraciones que traten de impedir el normal funcionamiento de las reuniones de los cuerpos deliberantes, políticos, judiciales o administrativos; así como también aquéllas que traten de fomentar desórdenes u obstaculizar el libre tránsito (art. 46).

Asimismo, la Ley de Seguridad Ciudadana establece que la función de seguridad ciudadana es una tarea concurrente entre los distintos niveles del Poder Público, coordinada por el Consejo de Seguridad Ciudadana; en este sentido, la coordinación de acciones se dirige a resolver las situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas y sus propiedades.

### ***El derecho a la seguridad ciudadana vs. el derecho a manifestar***

En septiembre de 2002, el Ejecutivo Nacional hizo públicos los Decretos n.º 1.968 a 1.975, por medio de los cuales declaró como zonas de seguridad las zonas adyacentes a determinadas instalaciones militares de Caracas y a la sede de la televisora del Estado.<sup>35</sup> Estas zonas, cuya regulación está sujeta a la normativa asociada prevista en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa,<sup>36</sup> prohíbe la “*realización de actividades y eventos que amenacen la integridad física y moral de las personas, bienes y servicios*” (art. 3), regulando a su vez la adquisición, posesión, propiedad y otros derechos sobre inmuebles por parte de extranjeros (art. 5).

Estas medidas fueron ampliamente cuestionadas por sectores de oposición, tanto por sus supuestos efectos para los propietarios de bienes en las zonas referidas, como por la supuesta vulneración del derecho a manifestar. El 23 de septiembre de 2003, el alcalde de Chacao y el gobernador de Miranda introdujeron sendos recursos de nulidad contra los decretos ante el TSJ.<sup>37</sup> En octubre de ese mismo año, se declaró sin lugar uno de ellos, mientras que el otro fue admitido a trámite al cierre de este Anuario.<sup>38</sup>

De acuerdo a la ONG Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea), los decretos de zonas de seguridad son contrarios a los principios de derechos humanos, y “*no se justifican como medida orientada a prevenir nuevos intentos de golpe de Estado*”.<sup>39</sup> No obstante, los instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la manifestación establecen como principio básico que estos

35 Gaceta Oficial n.º 37.530, del 18 de septiembre de 2002.

36 Gaceta Oficial n.º 1.899, del 26 de agosto de 1976.

37 TSJ: Cuenta n.º 110. Expedientes recibidos de la Sala a los fines del pronunciamiento relativo a la admisibilidad. Caracas, 23 de septiembre de 2003.

38 TSJ: *Admitido recurso de nulidad contra decreto presidencial*. Nota de prensa. Caracas, 2 de Febrero de 2004.

39 PROVEA: *Provea aboga por una Agenda para la Paz*. Nota de prensa. Caracas, 8 de octubre de 2002.

derechos no pueden ejercerse ni alegarse para suprimir, limitar o menoscabar otros derechos. A su vez, señalan de manera determinante que los derechos humanos sólo pueden ejercerse en el marco del estado de derecho y el libre funcionamiento de las instituciones democráticas; a la vez que colocan sobre el Estado la obligación de adoptar medidas para proteger la seguridad de los ciudadanos de la acción de terceros.

Por ello, la Defensoría considera conveniente que, con anterioridad al ejercicio del derecho a manifestación y reunión pacífica, se establezcan mecanismos de coordinación, control y supervisión de los órganos de seguridad ciudadana, a fin de resguardar la seguridad de las personas y sus bienes. Asimismo, al momento tanto de la concesión del permiso, como en la formulación de políticas de seguridad, debe evaluarse que el ejercicio del derecho a manifestar pacíficamente se desenvuelva en zonas y lugares en los cuales se pueda garantizar a todos los ciudadanos –manifestantes y habitantes del lugar– sus derechos a la seguridad e integridad personal. En este contexto, al evaluar tanto el itinerario como el destino final de la convocatoria, se deben tener en cuenta la situación de conflicto político existente en el país y el objetivo manifiesto y declarado de la convocatoria.

Por último, cuando no se pueda garantizar a todos los ciudadanos sus derechos a la seguridad, o cuando se concluya que existen fundados riesgos para aquellos, el otorgamiento del permiso deberá emanar de una decisión del Consejo de Seguridad Ciudadana en pleno, pudiendo la autoridad civil sugerir alternativas a las organizaciones que convocan, para así garantizar no solo el derecho a manifestar, sino también el derecho a la seguridad de los manifestantes y el resto de la ciudadanía.

### **Análisis de casos atendidos**

El número de denuncias que procesa la Defensoría en relación con la seguridad ciudadana no refleja la situación real de inseguridad que afecta a la sociedad venezolana. A su vez, probablemente tampoco pueda considerarse como un indicador cualificado, por cuanto este tipo de preocupaciones no parecen ser habitualmente canalizadas desde la lógica del derecho a la protección del Estado. Aún así, se procede a su análisis, en razón de los fines del Anuario de mostrar la actividad de la institución.

A diferencia de años pasados, los casos atendidos en que se demandaba la protección del Estado no se circunscribieron al tema de la seguridad ciudadana por motivo de los efectos de actividades delictivas, sino que hacían referencia también a situaciones vinculadas con la conflictividad política. En concreto, entre los 248 casos atendidos, 76 eran solicitudes relacionadas con la paralización de actividades escolares en el marco del *lock out* de diciembre de 2002 a febrero de 2003, y 22 estaban relacionadas con la manifestación de protesta política denominada el *Catiazo*; las cuales también se relacionan con el derecho a manifestar.



El principal motivo de las quejas atendidas (88) es la omisión de protección por parte de órganos del Estado. Entre ellas, 29 denuncias se refieren a hechos vinculados con la delincuencia común que no han sido debidamente atendidos por las autoridades, y 27 son solicitudes de protección no respondidas de manera oportuna. A su vez, 4 peticiones se vinculan con la negativa de las autoridades a recibir sus denuncias y otras 4 con la paralización del servicio de policía.

En ese contexto, el 14 de noviembre, en virtud de la preocupación acerca del posible incremento de los índices delictivos durante los últimos meses del año, la Defensoría del Pueblo solicitó al MIJ la convocatoria del Consejo de Seguridad. Esta inquietud se fundamentaba en la proximidad del periodo navideño, luego de la recesión económica producto del *lock out* empresarial y la paralización petrolera, y el previsible aumento de la liquidez monetaria con ocasión del pago de utilidades y aguinaldos a los trabajadores. Así, a los fines de velar por el derecho a la seguridad ciudadana de los habitantes del país, la Defensoría recomendó la convocatoria del consejo, la implementación de un plan de seguridad ciudadana nacional para las fiestas de diciembre y la garantía de una política de coordinación efectiva entre los distintos cuerpos de seguridad.

Por otra parte, 36 denuncias referían inseguridad pública derivada de la acción vandálica y el hostigamiento de personas que mostraban actuación delictiva. Entre estas, 20 casos referían al ámbito vecinal, 11 a comunidades escolares, 2 a transporte público, y otras 2 a hospitales. Si bien en 2003 la Defensoría no recibió ni atendió casos por linchamientos a presuntos delincuentes o a personas responsables de hostigamientos, Provea reportó que la cantidad de linchamientos habría aumentado en el periodo de octubre de 2002 a septiembre de 2003 un 47% con respecto al periodo inmediatamente anterior.<sup>40</sup>

Otras 26 denuncias tuvieron distintas motivaciones, entre ellas, quejas por actos irresponsables cometidos por las autoridades encargadas de velar por la seguridad ciudadana; quejas por la actitud aquiescente de autoridades de seguridad que, al tener conocimiento de situaciones amenazantes de la seguridad de las personas o sus bienes, no han actuado en consecuencia; y solicitudes de protección especial a personas amenazadas de muerte por presuntos sicarios.

Finalmente, muchas de las denuncias no señalan órganos concretos, por tratarse de solicitudes genéricas de medidas de seguridad ciudadana, o por tratarse de señalamientos contra ciudadanos o colectivos indeterminados. En todo caso, fueron señalados los cuerpos de policía estatales (25 veces); el Cicpc (12 veces);<sup>41</sup> los cuerpos de policía municipales (7 veces); y la PM (2 veces). Entre las policías estatales, las señaladas fueron: Monagas y

40 Según datos de Provea, reflejados en el capítulo de derecho a la seguridad ciudadana del *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (Octubre 2002 / Septiembre 2003)*. En: <<http://www.derechos.org.ve>>.

41 Seccional del Cicpc en Sucre (5 denuncias), en Bolívar (3), Miranda (2), y en Anzoátegui y Monagas (1 en cada caso).

Sucre, en 5 ocasiones cada una; Apure, en 4; Anzoátegui, en 3; Bolívar, en 2; y las policías de Amazonas, Aragua, Barinas, Guárico, Miranda y Yaracuy, en 1 una ocasión cada una.

### ***Demanda de protección por acoso de bandas delictivas***

Durante el periodo, se recibieron al menos 24 denuncias en las que se demandaba la protección ante hechos que violentan la integridad de las personas o la seguridad de sus bienes. Entre ellos, la Defensoría recibió 3 quejas de personas que denunciaron la existencia de delincuentes y 8 de *bandas* que mantenían en zozobra al sector donde viven. Otras 3 peticiones solicitaban seguridad para los útiles y equipos localizados en escuelas que habían sido objeto de saqueos; y en 2 ocasiones, miembros de la comunidad solicitaban la instalación de módulos policiales o de seguridad.

La actitud agresiva e ilegal de bandas o individuos que actúan a menudo con armas de fuego para intimidar, acosar y mantener en zozobra a la ciudadanía, representa un factor de inseguridad que afecta especialmente a los sectores de menos recursos, en barriadas con poca tradición de organización comunitaria.

El caso más significativo afecta a la comunidad hospitalaria del Hospital Universitario Antonio Patricio de Alcalá en Cumaná (Sucre). Por medio de comunicación recibida el 28 de abril, se solicitó la intermediación de la Defensoría para lograr la colaboración de los diferentes organismos de seguridad, dadas las condiciones de inseguridad que presentaba el centro de salud, que afectaba a los pacientes, trabajadores y visitantes. Específicamente, se denunciaba que aquellos pacientes ingresados al hospital con lesiones por armas blancas o de fuego, atraían a personas armadas que perturbaban la seguridad de quienes se encontraban en el recinto de salud, y ponían en riesgo la integridad y la vida de todos los presentes. La Defensoría acudió al llamado y promovió una mesa de diálogo en la que participaron representantes del MP, de la directiva del centro hospitalario y de los cuerpos de seguridad de Sucre (P-03-00597).

### ***Demanda de protección por motivos políticos***

La Defensoría recibió un total de 76 peticiones de docentes que decidieron apoyar el *lock out* promovido por la Coordinadora Democrática de diciembre de 2002 a febrero de 2003, y que solicitaban protección. Los peticionarios refirieron que se sentían amenazados por miembros de los círculos bolivarianos, quienes exigían el reinicio de actividades académicas en los centros de estudio.

Todas estas denuncias fueron redactadas en términos similares y enviadas por correo a la institución; 42 se recibieron en mayo y otras 30 en junio. En ellas, los peticionarios solicitaban protección para su integridad física, moral y profesional, así como para sus familias, ante las amenazas y agresiones de las cuales eran objeto por

parte de miembros de los círculos bolivarianos, que actuaban “*bajo el supuesto de la defensa de la revolución y el proceso*”. Estas denuncias no mencionaban el uso de armas por parte de los supuestos agresores, pero evidenciaban un comportamiento intolerante basado en razones de índole política.

Algunos de los denunciantes señalaron también a autoridades públicas como los presuntos responsables de estas acciones. En 40 ocasiones se denunció al ministro de Educación, Cultura y Deportes, Aristóbulo Istúriz; en 26 se señaló al Presidente de la República, Hugo Chávez; y en 7 al Jefe de la Zona Educativa de Caracas, Andrés Rodríguez.

En cuanto a la situación de inseguridad en los planteles más conflictivos de Caracas, el Jefe de la Zona Educativa de Caracas, Andrés Rodríguez, explicó en mayo que no se había implementado el plan de seguridad previamente concertado con el MIJ. Asimismo, afirmó que la violencia política era uno de los elementos que determinaba la conflictividad en los planteles, la cual estaría relacionada con la presencia de miembros de partidos políticos de oposición (en concreto, de Bandera Roja y Acción Democrática). Según testimonios de algunos de los estudiantes detenidos, los responsables, señalados con nombres y apellidos, estarían proporcionando armas y dinero para promover los disturbios.<sup>42</sup>

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Nacional**

Adelantar las discusiones necesarias en el marco del debate democrático, para adoptar el instrumento para estructurar y consolidar el cuerpo de policía nacional, así como para reglamentar los delitos asociados con la seguridad de las personas y sus bienes.

En el desarrollo legal contra el terrorismo, garantizar el respeto al derecho a la manifestación de toda la ciudadanía, así como el conjunto de derechos relacionados con el debido proceso de las personas presuntamente incurso en actos de este tipo.

### **Al Poder Judicial**

Garantizar que los delitos contra la seguridad ciudadana así como los delitos cometidos por las fuerzas de seguridad del Estado, sean debidamente sancionados de acuerdo a las normas del debido proceso.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Diseñar planes de seguridad ciudadana, adecuando la planificación de los programas y proyectos a la realidad actual.

42 ÚLTIMAS NOTICIAS: *A medias se aplica Plan de Paz en liceos problemáticos*. Nota de prensa. Caracas, 10 de mayo de 2003.

Realizar una depuración en el seno de los cuerpos policiales y de seguridad del Estado, a fin de garantizar la idoneidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Desarrollar, fortalecer y consolidar la participación de los miembros de la sociedad civil en los procesos de prevención y toma de decisiones en el ámbito de la seguridad pública y ciudadana, en resguardo de la titularidad y el monopolio exclusivo del uso de la fuerza por parte de los órganos del Estado.

Eliminar la práctica de operativos masivos o redadas, por cuanto su reducida efectividad arroja un saldo de abusos incompatible con los planes diseñados y con el respeto a los derechos humanos.

## INFORME ESPECIAL

### **ACTOS DE TERRORISMO CONTRA BIENES Y PERSONAS**

#### *Reaparición del terrorismo en Venezuela*

Venezuela vivió en los años 60 y 70, y luego en la mitad de la década de los 90, diversas acciones subversivas y terroristas orientadas a atentar contra la vida de personas e infraestructuras. Los actos terroristas de los 60 y 70 fueron atribuidos a movimientos clandestinos de inclinación socialista; mientras que a mediados de los 90, nuevas acciones de este tipo llevaron a la detención y procesamiento de individualidades vinculados al mundo financiero y a la policía política. En ambas oportunidades las acciones se llevaron a cabo en un marco de conflictividad política, aunque sus objetivos fueron diametralmente distintos, pues en la primera oportunidad se buscó generar una crisis política, mientras que en la segunda se buscaba sólo el provecho económico.

Tras dos años de elevada pugnacidad política el fenómeno del terrorismo resurgió en el país a principios de 2003. Hasta la fecha, estas acciones sólo han producido una víctima mortal; no obstante, su ocurrencia ha logrado afectar la seguridad, al atentar contra objetivos tales como embajadas y consulados, medios de comunicación, instalaciones militares y estatales y estaciones de metro, entre otras. Complementariamente, se han sucedido las alarmas sobre la colocación de presuntos artefactos, que han generado la necesidad de evacuación de la zona y la intervención del cuerpo especializado en explosivos de la Disip.

Estos atentados y amenazas no han llegado a poner en jaque el desenvolvimiento normal de la vida cotidiana de la nación. Aún así, suponen delitos de gravedad, que se orientan en la mayoría de los casos a generar zozobra en la ciudadanía, y a atentar contra la vida de las personas o a ocasionar daños de consideración contra los bienes públicos. Por ello, representan un desafío importante para las políticas de seguridad, debido al temor subjetivo de la ciudadanía que promueven y a la dificultad para determinar su ocurrencia. A su vez, no sólo afectan las políticas de seguridad en sus componentes preventivo, de inteligencia y de intervención, sino que también representan un desafío notable para las autoridades judiciales y de investigación fiscal.

Debido al aparente móvil político de la mayoría de estas acciones, puede afirmarse que se orientan en términos generales a afectar el desarrollo de los procesos democráticos y de negociación entre los sectores involucrados en la conflictividad que vive el país, así como a amedrentar a determinados actores públicos. En efecto, varios ataques se han orientado a blancos o han tenido lugar en momentos íntimamente ligados con procesos tales como el *lock out* empresarial y la mesa de negociaciones entre los factores políticos que apoyan al gobierno y los que lo adversan. A su vez, destacan algunas acciones dirigidas contra medios de comunicación, en momentos en que el conflictivo debate sobre la libertad de expresión se mantiene en la agenda pública con notable intensidad.

### ***Primeros actos terroristas***

El 9 de enero se registró el primer atentado, cuando estalló un artefacto explosivo en la embajada de Argelia en Caracas, sin saldo de víctimas ni grandes daños materiales. Pocos días después, en la noche del 23 de enero, estalló otro dispositivo de bajo impacto en las adyacencias de la estación del metro Bellas Artes, en el centro de Caracas, donde tenía lugar una manifestación de apoyo al gobierno nacional. Como resultado de la explosión, murió el ciudadano Wilmer Campos, aunque pudo haber tenido un saldo mucho más dramático, debido a que en la zona se encontraba un elevado número de personas.

Estos dos eventos ocurrieron en el marco del segundo y último mes del *lock out* empresarial. Al comienzo de esta actividad ilegal de protesta, un ciudadano portugués, Joao de Goveia, había abierto fuego de manera indiscriminada contra manifestantes de oposición al gobierno que se concentraban en la Plaza Francia de Altamira (Caracas), produciendo la muerte de tres personas y heridas a más de veinte. Estos hechos, ocurridos el 6 de diciembre de 2002, tuvieron un impacto considerable sobre el ya tenso clima político, y motivaron su calificación de acto terrorista por parte de numerosos sectores de oposición, que señalaron la presunta responsabilidad del gobierno. Las investigaciones posteriores descartaron el móvil político en estos asesinatos. El responsable fue declarado culpable y sentenciado a 29 años y 11 meses de prisión.

### ***Sedes diplomáticas***

Los principales atentados contra sedes diplomáticas sucedieron la noche del 25 de febrero, cuando estallaron bombas en el consulado de Colombia y en la embajada de España, ambas en Caracas. Ninguno tuvo saldo de víctimas mortales, aunque el primero hirió a una persona que se encontraba en las inmediaciones del lugar. El atentado contra la sede consular de Colombia dejó totalmente inutilizado el edificio donde se encuentra, en una zona céntrica de la ciudad (Chacaíto). Estos hechos tuvieron también un alto impacto en la opinión pública, así como una amplia repercusión en el ámbito internacional, por tratarse de delitos contra bienes de representación diplomática y por tener lugar en la etapa inmediatamente posterior al final del *lock out* empresarial.

### ***Sede de la mesa de negociaciones***

Otro de los actos terroristas de mayor impacto en el ámbito político fue perpetrado en la noche del 12 de abril contra el edificio Caracas Teleport, sede de la mesa de negociación y acuerdo entre gobierno y oposición, en la que fungieron de facilitadores el Centro Carter, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Aunque no se produjeron víctimas fatales, destaca el hecho de que el ataque se produjo contra el espacio de encuentro y diálogo donde se concentraban los esfuerzos para lograr una salida negociada al conflicto político nacional. Las investigaciones evidenciaron el uso de tecnología especializada, no convencional (específicamente, el material explosivo denominado C4). En este caso, el móvil del atentado parece estar relacionado con el interés de algunos sectores en condicionar o evitar el acuerdo entre las partes, lo que deja entrever que existen sectores políticos dispuestos a recurrir a la violencia y al terrorismo para lograr influir en el resultado político de los procesos de negociación y arbitraje del conflicto político.

### ***Medios de comunicación***

En cuanto a los medios de comunicación, se contabilizaron 4 ataques durante el año. El 14 de abril, estalló una granada en la emisora radial 94.1 FM en Maracaibo (Zulia); el 17 de julio, otro artefacto explosivo fue colocado en las puertas de otra emisora radial, en este caso en Mérida; el 21 del mismo mes explotó una caja sonora cerca de la emisora Unión Radio en Caracas; mientras que otra caja sonora hizo explosión el 6 de agosto en la Televisora Regional del Táchira. De la misma manera, el 27 de junio la periodista Marta Colomina denunció públicamente que un grupo de hombres armados interceptó su vehículo y le lanzó una bomba incendiaria que impactó en su vehículo, sin llegar a estallar. Estos hechos de violencia, que apuntan a influenciar

el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los medios afectados y que fueron condenados por la Defensoría y por diversas organizaciones internacionales vinculadas con este ámbito, ameritaron en la mayoría de los casos la solicitud de medidas cautelares por parte de la CIDH.

### *Instalaciones del Estado*

Con respecto a ataques contra instalaciones del Estado, un artefacto explotó en la sede de PDVSA en Chuao el 16 de julio, mientras que el 4 de octubre una granada fue lanzada contra la sede de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), un día después de que la misma procediera a la incautación administrativa de equipos a la televisora Globovisión (ver análisis del caso en libertad de expresión).

Asimismo, el 19 de septiembre se realizó un ataque con explosivo contra el Regimiento Guardia de Honor, instalación militar ubicada en el palacio de Miraflores (sede de la Presidencia de la República). Pese a la importancia del objetivo, la explosión no arrojó daños de mayor consideración. El 20 de enero, otra acción de menor intensidad produjo conmoción en la Comandancia de la Guardia Nacional en El Paraíso (Caracas), cuando 5 bombas lacrimógenas y una caja sonora estallaron en las puertas de la sede militar.

Otras instalaciones militares fueron también blanco de ataques terroristas. El 5 de octubre se produjo la explosión de dos camiones cargados de combustible en la base aérea Francisco de Miranda en Caracas. Ese mismo día, estallaron dos artefactos explosivos en el Fuerte Tiuna, cuartel militar sede del MD y de la III división de Infantería del Ejército.

### *Líderes políticos*

Se registraron al menos dos atentados contra líderes políticos, uno de la coalición opositora y otro del partido de gobierno. El 25 de junio, explotó un carro bomba en las cercanías de la residencia de Enrique Mendoza, gobernador del estado Miranda y líder de la Coordinadora Democrática. A su vez, el 26 de agosto el automóvil del diputado Juan Barreto, del partido de gobierno, sufrió daños por la explosión de una granada fragmentaria mientras se encontraba estacionado en las inmediaciones de su domicilio en la parroquia El Valle (Caracas). Ninguna de estas acciones arrojó víctimas.

### *Otros atentados*

La actividad del Metro de Caracas tuvo que ser paralizada momentáneamente en varias oportunidades durante 2003, cuando usuarios del servicio denunciaron la presencia de artefactos explosivos en sus instalaciones. Esto ocurrió, entre otras

oportunidades, en la estación de Sabana Grande el 28 de febrero y en la estación de Chacao el 23 de agosto. En todos los casos el artefacto fue desactivado por agentes de la Disip. No obstante, al haber sido colocados en las horas de mayor afluencia, causaron perturbación en la cotidianidad de las miles de personas que utilizan este sistema de transporte. Otro artefacto estalló el 23 de marzo en el centro comercial Sambil de Valencia (Carabobo), causando daños a algunos vehículos estacionados. Finalmente, en noviembre las autoridades informaron de la explosión de un artefacto cerca de las torres eléctricas que transportan electricidad hacia la ciudad de Anaco (Anzoátegui), sector donde se produce un alto porcentaje del gas que consume la industria petrolera, las industrias básicas, los establecimientos comerciales y el sector doméstico del país.

### **Resultados de las investigaciones**

El 17 de octubre, fiscales del MP imputaron al ciudadano Luis Chacín por su presunta participación en el ataque contra el edificio Caracas Teleport. De acuerdo a las investigaciones, el imputado tendría estrechas vinculaciones con el grupo de militares disidentes que ocuparon la plaza Francia de Altamira, y que manifestaron públicamente su desobediencia al gobierno de Hugo Chávez. El MP también lo relacionó con la colocación de los explosivos que afectaron la sede diplomática de España y la oficina consular de Colombia.<sup>43</sup>

El 26 de noviembre, los titulares del MIJ, el Cicpc y la Disip realizaron una rueda de prensa para dar a conocer los adelantos de las investigaciones relacionadas con algunos de los atentados anteriormente descritos. Con respecto al que dejó como saldo la muerte de Wilmer Campos, así como con respecto a las explosiones en las sedes diplomáticas y en la sede de la mesa de negociación y acuerdo entre la Coordinadora Democrática y el gobierno, el director de la Disip indicó que las investigaciones sugerían la participación de ciudadanos vinculados a los militares disidentes de la Plaza Francia.<sup>44</sup>

Adicionalmente, el Estado solicitó a las autoridades de los EEUU la detención preventiva con fines de extradición de los tenientes retirados de la GN José Antonio Colina Pulido y Germán Rodolfo Varela, por estar presuntamente vinculados con los atentados al consulado de Colombia, la embajada de España y la sede de la mesa de negociación y acuerdo. Los militares disidentes viajaron a ese país con la intención de pedir asilo, pero fueron detenidos por las autoridades y llevados a un centro de detención. Contra ellos existe una orden de aprehensión dictada por un tribunal de control de Caracas, por su presunta participación en los actos terroristas mencionados.

43 MINISTERIO PÚBLICO: *MP imputó a Luis Chacín por presunta vinculación con atentados contra embajadas*. Nota de prensa. Caracas, 17 de octubre de 2003.

44 RADIO NACIONAL DE VENEZUELA: *Disip y Cicpc prueban que militares de Altamira están detrás de atentados terroristas*. Nota de prensa. Caracas, 27 de noviembre de 2003.



En relación con la explosión en el regimiento Guardia de Honor, el 25 de septiembre el MP imputó a la dirigente política opositora Rhona Ottolina “*por su presunta participación en la preparación y envío de un comunicado de la Fuerza de Defensa Democrática, que se atribuyó la explosión*”.<sup>45</sup> Dicho comunicado se habría remitido vía fax a un canal de televisión desde un teléfono presuntamente perteneciente a esta ciudadana.

### **Legislación contra el terrorismo**

En diciembre, el Estado venezolano adoptó la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (CICT),<sup>46</sup> por medio de la sanción de la ley aprobatoria al efecto.<sup>47</sup> La CICT tiene por objeto “*prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo*” (art. 1), y para ello prevé la adopción de medidas internas y el desarrollo de mecanismos para la cooperación entre los Estados partes en áreas tales como el embargo y decomiso de bienes, el lavado de dinero, los regímenes de extradición, el intercambio de información y capacitación, y la cooperación en el ámbito fronterizo.

En cuanto a los delitos que aplican al ámbito de este tratado, el artículo 2 prevé aquellos desarrollados en una serie de instrumentos internacionales, que tipifican, entre otros: los actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil y de la navegación marítima; los delitos contra personas internacionales, inclusive los agentes diplomáticos; la toma de rehenes; los atentados terroristas cometidos con bombas; y la financiación del terrorismo.

A su vez, entre las disposiciones excepcionales de este instrumento destacan la inaplicabilidad de la excepción por delito político (art. 11) y la denegación de la condición de refugiado (art. 12) o asilado (art. 13) en relación con los delitos cubiertos por el ámbito de la CICT. Esto significa que los Estados parte reconocen que estos derechos no aplican a quienes incurran en delitos previstos bajo el artículo 2 del tratado, algunos de los cuales tuvieron lugar en Venezuela durante el periodo.

Por otra parte, el Ejecutivo Nacional propuso a la AN un Proyecto de Ley Contra el Terrorismo, que tiene por objeto “*tipificar y sancionar todo acto u omisión de carácter terrorista, con la finalidad de garantizar el respeto al orden Constitucional, la paz y la salud pública, además de proteger la integridad de las instituciones democráticas*”.<sup>48</sup> Este proyecto de ley, que todavía no ha sido discutido en la AN, ha sido objeto de críticas por diversos sectores, fundamentalmente debido a la tipificación de los actos de terrorismo.

45 MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscal 62 imputó a Rhona Ottolina por presunta participación en explosión ocurrida en Regimiento Guardia de Honor*. Nota de prensa. Caracas, 25 de septiembre de 2003.

46 OEA: *Convención Interamericana contra el Terrorismo*. Bridgetown, Barbados, 6 de marzo de 2002. A-66. Entrada en vigor, 7 de octubre de 2003.

47 Gaceta Oficial n.º 37.841, del 17 de diciembre de 2003.

48 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley contra el Terrorismo*.

En su artículo 3, el terrorismo es definido como: “*toda acción que cause alarma, zozobra, temor o perturbación del orden interno con la finalidad de poner en peligro la vida o la integridad de un número indeterminado de personas, subvertir el orden constitucional, afectar el patrimonio público o las relaciones internacionales de la República*”. Posteriormente, el proyecto precisa que se presumirá que un acto es terrorista cuando el delito se cometa mediante:

- a. *Explosivos, sustancias inflamables, bacteriológicas o químicas;*
- b. *Armas o cualquier otro implemento apto para causar lesiones, muerte o daños a la salud física o mental de las personas;*
- c. *Medios que sin estar legalmente autorizados atenten contra el derecho constitucional al libre tránsito;*
- d. *Medios capaces de alterar o devastar el sistema económico de la República;*
- e. *Medios capaces de interceptar o destruir sistemas informáticos o de información;*
- f. *La asociación ilícita cuando ella tenga por objeto la comisión de delitos que deban calificarse de terroristas conforme a lo establecido en la presente Ley; y*
- g. *Cualquier otro medio o elemento de elevado poder ofensivo.*

Al respecto, la Defensoría considera inconveniente que las manifestaciones o protestas que incluyan cierres de vías públicas o afecten el libre tránsito de los ciudadanos sean calificadas *per se* como una acción terrorista. Si bien estos métodos de protesta pueden afectar derechos, sobre todo el de libre tránsito, no son por sí mismos causa de zozobra, como indudablemente lo es la colocación y detonación de artefactos explosivos. A su vez, si bien pueden alterar la cotidianidad de los ciudadanos, no por ello sus efectos caen bajo el concepto de acciones de tipo terrorista.

Los cierres de vías son una forma legítima de protesta, cuyo uso ha tenido históricamente el objetivo central de llamar la atención de las autoridades y no de atentar contra la vida o integridad de las personas. En efecto, cuando los canales institucionales no responden a las demandas legítimas de los sectores que toman la decisión de activarlos, estos se ven en la necesidad de recurrir a vías alternativas para conseguir respuestas a sus demandas. Si bien el cierre de vías debe necesariamente llevarse a cabo en consonancia con el derecho a manifestar

pacíficamente, sin armas ni por medio de la perpetración de hechos violentos contra las personas y los bienes públicos, se trata de un componente consustancial al derecho de manifestar.

Por otra parte, es necesario eliminar toda posibilidad de que los mecanismos legales y administrativos orientados a prevenir y sancionar la ocurrencia de actos terroristas, puedan afectar los derechos a la vida, integridad y libertad personales, manifestación pacífica, entre otros. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera apropiado el desarrollo de mecanismos legales como la iniciativa de ley, pero recuerda que en todo caso debe atenerse a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como adecuarse al conjunto de tratados internacionales ratificados por la República. Así lo establece el aparte 1 del artículo 15 de la CICT, cuando establece que las medidas que se adopten al efecto “*se llevarán a cabo con pleno respeto al estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales*”.

Ciertamente, los sucesos del año 2002 y 2003 referidos a acciones de sabotaje petrolero, por vías electrónicas y materiales (ver capítulo de derechos laborales), así como los atentados contra sedes diplomáticas, estaciones de metro, manifestaciones públicas, centros comerciales y residencias privadas deben ser confrontados por medio de leyes que garanticen su debida sanción o control. Si bien éste es el espíritu del proyecto, expresado en su exposición de motivos, la institución juzga inconveniente que el articulado, así como las medidas que se propongan para enfrentar el terrorismo, afecten de modo alguno el pleno ejercicio de los derechos humanos de personas ajenas a la acción criminal, los cuales el Estado está precisamente llamado a proteger y garantizar. A su vez, es necesario garantizar los derechos al debido proceso de todas las personas presuntamente incurso en delitos de esta naturaleza.

## DERECHO A LA VIDA

### SUMARIO

*Las denuncias de violaciones al derecho a la vida por parte de efectivos de los cuerpos de seguridad del Estado evidencian una tendencia al incremento en los años recientes. La mayoría de los casos conocidos se produjeron bajo el patrón de ejecución, mientras que las cifras de personas muertas como producto de torturas o malos trato,; así como por uso excesivo o indiscriminado de la fuerza, fueron notablemente inferiores. Esta preocupante*

realidad se relaciona con la continuidad de una situación de inseguridad ciudadana, y con la incapacidad por parte de las autoridades competentes de promover un cambio efectivo en la cultura represiva presente en la actuación de los cuerpos policiales y militares.

Esta tendencia es especialmente evidente en relación con la actuación de las policías estatales, el conjunto de las cuales acumularon más de la mitad de los señalamientos por ejecuciones. Diversos cuerpos estatales presentaron el mayor número de denuncias por ejecuciones, destacando para el periodo la policía de Anzoátegui, con más de 40 denuncias, seguida de las policías de Bolívar, Sucre, Lara y Carabobo, con más de 20 en cada caso.

La dificultad para lograr una acción policial respetuosa de la vida se relaciona también con las deficiencias del sistema judicial, en relación con la efectiva imputación y condena de los responsables de estos hechos. Aún así, en el periodo se supo de diversas acciones penales y judiciales, incluyendo las primeras condenas por casos de desapariciones forzadas.

Durante el periodo, alcanzó notoriedad pública el caso conocido como *La Segundera*, en Aragua, donde la ejecución extrajudicial de un joven derivó en el asesinato de varios miembros de su familia, presumiblemente por efectivos de la policía estatal. A su vez, las acciones de los familiares frente a la justicia llevaron a la activación de diversos mecanismos de impunidad, que pusieron en evidencia las deficiencias del Ministerio Público y los tribunales de justicia.

## Doctrina

Este derecho fundamental tiene su reconocimiento internacional más significativo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que lo relaciona con la libertad y la seguridad personales (art. 3);<sup>49</sup> y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidcp), que establece asimismo mecanismos para la limitación y progresiva abolición de la pena de muerte (art. 6),<sup>50</sup> entre ellas la prohibición de aplicarla a menores de dieciocho años y a mujeres embarazadas. A su vez, en el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)<sup>51</sup> reconoce este derecho “desde el momento de la concepción” (art. 4), e incorpora garantías análogas al Pidcp.

Inicialmente, las garantías previstas en el derecho internacional se interpretaban como la obligación de las autoridades públicas de respetar la esfera individual de la persona, y como una prohibición de atentar contra la vida por medio de disposiciones legales o de la acción pública. En posteriores desarrollos, ha sido progresivamente interpretado como un

49 ONU: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. ONU: Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

50 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

51 OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

derecho inclusivo, que requiere no sólo de la abstención sino también de la acción positiva del Estado para su protección y realización.

En su Observación General n.º 6, el Comité de Derechos Humanos (CDH)<sup>52</sup> reitera el contenido amplio de este derecho, cuyo respeto y garantía implica que los Estados deben: a) tomar medidas para evitar las guerras y los actos de genocidio; b) evitar y castigar los crímenes que entrañen la privación de la vida; c) evitar que sus propias fuerzas de seguridad priven arbitrariamente de la vida a una persona, de lo que se deriva la obligación de prever limitaciones y controles legales de las circunstancias en que dichas autoridades pueden hacer uso de la fuerza; y d) evitar la desaparición forzada de individuos, tomando medidas concretas y eficaces. Asimismo, el CDH lo vincula con la obligación de adoptar medidas positivas, entre ellas las necesarias para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida.

En todo caso, la obligación de garantizar el derecho a la vida se concreta fundamentalmente en tres campos: primero, en relación con la obligación que tiene el Estado de hacer cumplir la ley, adoptando medidas para proteger a los ciudadanos de la acción de terceros; segundo, en relación con la obligación de todo funcionario de respetar la vida de las personas, por medio de la abstención; y tercero, en relación con la obligación de garantizar la vida y la integridad de las personas bajo custodia del Estado. Por ello, la doctrina más relevante está asociada a la regulación del comportamiento de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tanto en su relación con el conjunto de ciudadanos como en los diversos ámbitos del sistema de administración de justicia.

Para determinar cuándo es justificable el uso de la fuerza en la labor de hacer respetar la ley, la ONU ha desarrollado una serie de normas que, si bien no son vinculantes, constituyen un llamado formal a su aplicación. Entre ellas, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.<sup>53</sup> Al respecto, tales principios disponen que:

*“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”.*

52 Órgano de la ONU encargado de supervisar la aplicación por los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

53 Adoptados por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Por su parte, la CRBV consagra el derecho a la vida como inviolable, y siguiendo la tradición republicana, prohíbe el desarrollo legal o la aplicación administrativa de la pena de muerte. A su vez, en una disposición progresiva y garantista, prevé la obligación estatal de proteger *“la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma”* (art. 43). De esta garantía se desprende la obligación de adoptar medidas de protección en todas las instituciones encargadas de la custodia de personas privadas de su libertad.

Una garantía novedosa es también la prohibición constitucional expresa de practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada, así como la obligación de todo funcionario que reciba orden de practicarla, de no obedecer y de denunciarla (art. 45). De esta manera, se descarta el recurso a la obediencia debida, como argumento para justificar las desapariciones y evitar las responsabilidades que de este crimen se derivan. A su vez, la CRBV contempla la paz internacional como un valor de la República (art. 1); y establece que el espacio geográfico venezolano es una zona de paz (art. 13).

## Marco normativo

Respecto a las normas que tipifican los delitos que entrañen privación arbitraria de la vida, el Código Penal<sup>54</sup> señala el delito de homicidio y lo penaliza con las sanciones más graves de la ley penal, y de acuerdo con las características del crimen (arts. 407 a 414). Estas disposiciones son aplicables a los funcionarios públicos, con el agravante de abuso de la fuerza, de las armas y de la autoridad. En cualquier caso, el establecimiento de responsabilidades debe realizarse por procedimiento judicial, y en respeto a las garantías y derechos del debido proceso. Por su parte, el delito de desaparición forzada de personas se incorporó al ordenamiento legal a través de la reforma de 2000 del Código (art. 181-A). Complementariamente, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales<sup>55</sup> contempla la acción de amparo del derecho a la libertad personal o habeas corpus, como mecanismo idóneo para garantizar este derecho y el derecho a la vida.

## Situación general

La Defensoría reconoce los esfuerzos realizados para diseñar políticas de seguridad orientadas por los principios de derechos humanos. De ello dan cuenta los numerosos planes diseñados por los órganos competentes. Sin embargo, las políticas no se corresponden

54 Reforma de 2000, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.494, del 20 de octubre de 2000.

55 Gaceta Oficial n.º 34.060, del 27 de septiembre de 1988.

con resultados reales sistemáticos y consistentes, tales como depuración de los cuerpos policiales, ni separación inmediata del cargo de efectivos señalados de participar en ejecuciones u otro tipo de abusos. Asimismo, es frecuente que funcionarios que son expulsados por su presunta participación en hechos violatorios de derechos humanos, sean ingresados en otros cuerpos de seguridad. Esta situación constituye una demostración de la no observancia de las recomendaciones de la CDH, en el sentido de revisar las hojas de vida, antecedentes y desempeño de los agentes policiales.

A su vez, supone el no cumplimiento de los Principios Básicos de la ONU sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios de seguridad ciudadana, los cuales indican que los funcionarios deben ser seleccionados mediante procedimientos adecuados, que consideren las condiciones éticas, psicológicas y físicas de los candidatos. Complementariamente, recomiendan que los efectivos policiales deben ser objeto de un examen periódico, de conformidad con normas de evaluación rigurosas.

Por otra parte, luego de su aparición inicial en Portuguesa, las ejecuciones extralegales atribuidas a los denominados *grupos de exterminio* se han extendido progresivamente a otras regiones del territorio nacional. La proliferación de comportamientos bajo patrones similares de anonimato, destaca como uno de los factores de mayor preocupación en relación con el desempeño de los cuerpos policiales. Al respecto, se presenta un análisis de la situación en Anzoátegui, cuya policía estatal aparece relacionada con el mayor número de casos de presuntas violaciones al derecho a la vida.

Durante el año 2001, la Defensoría elaboró un Informe Especial sobre Ajusticiamientos y Desapariciones Forzadas, a través del cual se instó al MP para que intensificara las labores de averiguación penal a que hubiera lugar. Posteriormente, tanto el MP como diversas instancias gubernamentales han adelantado algunas iniciativas de investigación y depuración de los cuerpos policiales. A pesar de ello, se mantienen en aumento las denuncias por presuntos ajusticiamientos, mientras que las investigaciones, si bien evidencian una actuación sostenida, arrojan pocos resultados efectivos en términos de sentencias firmes y condenas.

El estudio sobre los operativos realizados en Carabobo (ver sección de seguridad ciudadana) evidenció que en ocasiones, la detención de ciudadanos por medio de estas operaciones concluye con torturas o malos tratos, e inclusive en ocasiones, se produce el fallecimiento del detenido. En estos casos, el cadáver suele aparecer en un sector apartado o directamente en la morgue.

Uno de los factores que dificulta la progresiva eliminación de estas prácticas, e incluso las favorece, es la lentitud o ineficacia de los órganos de investigación penal y de la justicia. Con motivo de la revisión en 2001 del Informe de Venezuela ante el CDH, los miembros del comité destacaron su preocupación por “*las numerosas denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales y a la falta de respuesta del Estado Parte respecto de las mismas*”. A su vez,

destacó que el Estado “*debe llevar a cabo las investigaciones pertinentes para identificar a los responsables de las ejecuciones extrajudiciales y someterlos a juicio*”.<sup>56</sup> Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos en ese sentido, la acción pública ha arrojado cifras de rendimiento que se encuentran por debajo de las situaciones detectadas.

En el mismo sentido, la Red de Apoyo hizo un llamado al MP a fin de que acelerara las investigaciones en más de 300 casos de exterminio que aún se encuentran impunes. “*La impunidad favorece la ejecución de nuevos crímenes y es uno de los factores que influyen en el aumento de las ejecuciones sumarias por parte de funcionarios policiales que, en lugar de actuar para proteger a la ciudadanía atentan contra ella violentamente*”,<sup>57</sup> afirmaron.

Asimismo, la ONG destacó la necesidad de que el MP sancione a los fiscales que actúan negligentemente, dado que existen numerosos casos con indicios de graves violaciones a los derechos humanos sobre los cuales no ha habido pronunciamiento fiscal, aún después de transcurridos más de dos años de que se abrieran los expedientes penales. Finalmente, la ONG aprovechó para solicitar la urgente “*reestructuración de todos los cuerpos policiales y su depuración y entrenamiento en los principios básicos de actuación policial, con pleno respeto a los derechos humanos, sin lo cual será imposible disminuir los índices de delincuencia y violación a los derechos fundamentales*”.

Por su parte, la Defensoría ha manifestado en numerosas ocasiones su preocupación por la creciente participación de agentes policiales en ajusticiamientos durante el ejercicio de sus funciones. Por esta razón, la institución ha instado en varias ocasiones al MP a realizar las investigaciones pertinentes; solicitando a su vez la depuración y eventual intervención de los cuerpos policiales en los que se den evidencias de comportamientos de esta naturaleza.<sup>58</sup>

## **Análisis de casos atendidos**

Los casos de derecho a la vida que concluyeron con la muerte de las víctimas se clasifican de acuerdo a los siguientes patrones: ejecuciones; uso excesivo de la fuerza; uso indiscriminado de la fuerza; muerte a consecuencia de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; y muerte por negligencia. También incluimos en este punto las denuncias de desapariciones forzadas. Estas categorías permiten establecer las causas que originan la muerte, así como las principales conductas policiales y tendencias en las violaciones al derecho.

Durante el presente periodo, se procesaron 379 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales en el ámbito nacional y 5 casos de desapariciones forzadas. Esta cifra,

56 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos : Venezuela*. ONU, 26 de abril de 2001. CCPR/CO/71/VEN. Pág. 7.

57 RED DE APOYO: *Dictada sentencia a funcionario policial por caso de exterminio en Caracas*. Nota de prensa. Caracas, 6 de febrero de 2003.

58 Ver, entre otros: METROPOLITANO: *Fiscalía y Defensoría del Pueblo agilizan investigación de unos 300 ajusticiamientos*. 7 de agosto, pág. 22; CORREO DEL CARONÍ: *Defensoría del Pueblo hace seguimiento a casos de enfrentamientos policiales*. Ciudad Bolívar, 17 de diciembre de 2003.



a diferencia de otros derechos, se desprende de un registro distinto que llevan las defensorías delegadas y que permanentemente se está modificando conforme se adelantan las investigaciones. Es por esta razón que las cifras varían constantemente.

Se recibieron 6 casos de privación arbitraria de la vida a consecuencia de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, 11 casos que responden al patrón de uso excesivo de la fuerza, 5 que responden al patrón de uso indiscriminado de la fuerza, y 2 casos por negligencia.

También se recibieron 213 denuncias de amenazas de muerte a ciudadanos y ciudadanas por parte de funcionarios policiales.

### ***Muertes por ejecuciones***

Las denuncias sobre presuntas violaciones del derecho a la vida, bajo el patrón de ejecuciones, alcanzaron la cifra de 379. Así, se aprecia un aumento en comparación con el 2002, cuando las ejecuciones denunciadas alcanzaron la cifra de 336.

Del total de denuncias, el mayor número señalaba a los cuerpos de policía estatal con un total de 242 (lo que representa el 63%); seguidos del Cicpc con 50 (13%); las policías municipales con 26 (7%); la GN con 10. 25 denuncias dan cuenta de la actuación conjunta de distintos cuerpos policiales estatales, municipales y el Cicpc.

Los estados donde se recibió el mayor número de denuncias por ejecuciones extrajudiciales fueron: Anzoátegui (64), Sucre (44), Falcón (41), Lara (38), Bolívar (27), Portuguesa (26), Área Metropolitana (25), Aragua (19), Miranda (16), Monagas (14) y Nueva Esparta (13). El resto de los estados presentaron menos de 10 denuncias.

Durante el periodo, el cuerpo de policía estatal que presentó el mayor número de denuncias fue la Policía del Estado Anzoátegui (47), de las cuales una gran cantidad señala a integrantes del Comando de Acciones Operativas (CAO); seguido por la Policía del Estado Falcón (40), de Sucre (39), y de Lara (25).

El 99 % de las víctimas son de sexo masculino. El 64 % son jóvenes entre 18 y 28 años, el 23 % son mayores de 29 años y el 13 % de las víctimas son menores de 17 años. Como las cifras lo indican, los jóvenes son las principales víctimas de los ajusticiamientos. La mayoría de los ajusticiamientos ocurren en zonas urbanas de escasos recursos.

Del análisis de las denuncias procesadas, se pueden identificar ciertos patrones de conducta policial que se manifestaron en casos denunciados en periodos anteriores, así como nuevas prácticas que pueden estar relacionadas con la expansión de los denominados *grupos de exterminio*. Estas características son las siguientes:

- a) La versión oficial de los cuerpos policiales generalmente refiere muerte de las víctimas en presunto enfrentamiento. En algunos casos, se construyen antecedentes policiales, para justificar el ajusticiamiento.

- b) Por lo general, las víctimas son interceptadas y asesinadas bien cerca o dentro de su lugar de residencia, o en el transcurso de operativos o redadas policiales.
- c) El hecho ocurre en presencia de testigos, quienes relatan que a la víctima la detuvieron con vida. También relatan familiares que funcionarios policiales los han hecho salir de sus casas para dejarlos solos con la víctima, escuchando a su familiar implorar por su vida y posteriormente las detonaciones que le ocasionan la muerte.
- d) En gran cantidad de casos, las víctimas son montadas, presentando heridas o no, en patrullas oficiales, apareciendo posteriormente muertas en el hospital o la morgue.
- e) En muchos casos, se altera la escena donde ocurre el ajusticiamiento: se traslada la víctima hacia un lugar diferente a donde ocurrieron los hechos; se colocan armas y sustancias psicotrópicas; entre otras. Además de coadyuvar a la construcción de un expediente penal ficticio, ello entorpece, si no imposibilita, la labor de investigación fiscal.
- f) Otros elementos son el uso de pasamontañas para ocultar la identidad del funcionario, así como el empleo en algunos casos de vehículos sin placas o taxis.
- g) En la mayoría de los casos, las víctimas presentan numerosos impactos de bala y, en algunos casos, signos evidentes de tortura.
- h) Los familiares y testigos por lo general son amenazados y hostigados por efectivos policiales, luego de denunciar los hechos.

Esta situación merece especial atención, ya que los cuerpos policiales, como órganos encargados de velar por la seguridad ciudadana, deben seguir estrictos lineamientos relacionados con el uso de la fuerza, los cuales se orientan a evitar los atropellos policiales, la tortura física y psicológica, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y el ajusticiamiento como mecanismos para enfrentar la inseguridad.

El padre de Julio Rafael Mendoza (29 años) denunció que efectivos de la Brigada Técnica de Operaciones Especiales de Bolívar (BTOE) ajusticiaron a su hijo en el Barrio La Democracia de Ciudad Bolívar el 10 de mayo. Asimismo, afirmó que colocaron armas de fuego en el lugar de los hechos, para justificar el ajusticiamiento en base a un supuesto enfrentamiento (P-03-00659). En otro caso, el denunciante afirmó que el 4 de febrero su hijo, Pablo Daniel Guarepero (24 años), fue detenido en la calle por funcionarios de una comisión de la policía estatal de Anzoátegui. Apenas una hora y media más tarde, se enteró que su hijo había ingresado muerto al hospital con dos heridas de bala (P-03-00182).

En Lara, una denunciante señaló que Eduardo Moisés Álvarez (27 años) murió en un enfrentamiento con funcionarios de la policía estatal. Posteriormente, su cadáver apareció en la morgue desnudo y sin documentos. La víctima, que en el momento de

los hechos se trasladaba en un vehículo sin placas, presentó 4 heridas de bala en el cuerpo y raspaduras en la cara a nivel del rostro y frente, lo que denotaría que luego de ser gravemente herido, habría sido sometido a torturas, por medio de lo que los denunciantes consideraban una acción de arrastrarlo por el piso (P-03-00839).

En el mes de marzo, la Defensoría solicitó un habeas corpus a favor de Juan José Torres, de Cabudare, Municipio Palavecino (Lara), luego de ser víctima de una detención ilegítima por parte de funcionarios policiales de esa localidad. Tras salir en libertad, se presentó en la delegación de la institución, donde dejó constancia de que venía siendo víctima de acoso policial desde que fuera puesto en libertad. El 27 de mayo, salió de su casa con un amigo y no regresó. Posteriormente, los familiares se enteraron a través de la prensa que su cadáver había aparecido en la morgue (P-03-2135).

Una denunciante de la Parroquia Altigracia, Municipio Sucre (Sucre), expuso que el 30 de octubre, efectivos de la policía de Sucre se llevaron con vida a Carlos José Rodríguez (18 años), luego de presentarse en casa de su abuela. Posteriormente, se enteraron por la prensa de que había muerto supuestamente en un enfrentamiento con la policía. Existen testigos que vieron cómo la policía se lo llevó vivo (P-03-01448). Fue el caso también de Cruz Daniel Rojas (20 años) que, de acuerdo a sus familiares, se encontraba en su casa de San Juan de Maracapaná (Sucre) el 13 de abril, cuando funcionarios policiales se lo llevaron esposado. La versión policial aparecida en la prensa indicaba presunto enfrentamiento, versión negada por sus familiares, que afirman que la víctima fue detenida y llevada esposada por la policía (P-03-00507).

### ***Denuncias por ajusticiamientos***

Al respecto del repunte de las denuncias de ejecuciones extrajudiciales en varios estados del país, el presidente de la Subcomisión de Derechos Humanos de la Comisión de Política Interior, el diputado Raúl Esté, aseguró que las mismas podrían tener motivaciones políticas, y que estarían “*planificadas por personas interesadas en justificar que en el país la delincuencia está desbordada*”. Agregó que la AN está investigando las denuncias realizadas ante esta instancia sobre ejecuciones en Falcón, Portuguesa, Yaracuy, Aragua, Lara, Anzoátegui y Carabobo.<sup>59</sup>

*Asimismo, en junio, la Fundación de Derechos Humanos del Estado Anzoátegui y el Comité de Familiares de Víctimas del Estado Anzoátegui denunciaron la constante actuación de grupos parapoliciales en esa entidad federal, así como la persistencia de asesinatos ocurridos en circunstancias no aclaradas. En su denuncia, destacaron*

59 ASAMBLEA NACIONAL: *Ejecuciones son planificadas con intenciones políticas*. Nota de prensa. Caracas, 23 de julio de 2003.

que desde el 2000 han registrado 300 ejecuciones extrajudiciales, de las cuales 67 correspondían al 2003. Alcides Magallanes, coordinador general de la Fundación, explicó que “el 70% es atribuible a la Policía del Estado (Poli-Anzoátegui) y el 30% a las policías municipales, al Cicpc y a la GN”.<sup>60</sup>

En relación al modus operandi de estos hechos, destacaron que las ejecuciones suelen ser llevadas a cabo por individuos que pueden ser identificados, algunos de los cuales ocultan sus rostros con pasamontañas, y que a menudo se desplazan en vehículos sin placas. Otra práctica habitual es el traslado a centros hospitalarios de las víctimas por su propio victimario, y la obstaculización de funcionarios policiales ante la pretensión de los familiares de acceder a ellos. Estas prácticas suelen ir acompañadas de acciones de amedrentamiento, con la finalidad de presionarles para que abandonen sus denuncias. Además, los familiares denuncian que rara vez son devueltas en su totalidad las pertenencias de las víctimas.

Otro motivo de preocupación es el señalamiento acerca de las actuaciones conjuntas entre efectivos de los cuerpos de seguridad presuntamente implicados y ciertas comunidades vecinales, que permiten e incluso avalan las acciones de ajusticiamiento. Este último aspecto evidencia la necesidad de evaluar los resultados de las iniciativas de promoción de la participación ciudadana en las actividades de seguridad ciudadana, en el sentido de tomar en cuenta la posible disposición de ciertos sectores vecinales a promover el uso de prácticas incompatibles con los derechos humanos.

En cuanto a las acciones emprendidas por el MP, los familiares señalaron que “... los fiscales designados al caso se avocan al conocimiento de las investigaciones pero al solicitarles información señalan que esperan por las actuaciones del Cicpc. Es por esta razón que en estos casos no hay acusados”.<sup>61</sup> Asimismo, destacaron que les resulta difícil tener acceso a información sobre el curso de las investigaciones, debido a que los fiscales no suelen ser proclives a facilitarla; a su vez, afirmaron que a menudo se paralizan los expedientes porque faltan las actuaciones del Cicpc.

El análisis de los registros de la Defensoría evidencia un sostenido crecimiento de hechos de violencia con resultado de muerte en Anzoátegui en los últimos años. Así, los 28 presuntos ajusticiamientos registrados en 2001, ascendieron a 29 en 2002 y a 64 en 2003.

En Falcón, el MP ha identificado 100 casos de presuntos ajusticiamientos ocurridos en los últimos 30 meses. Un elevado número de casos presentan el modus operandi asociado a los llamados grupos de exterminio. Como resultado de las acciones fiscales, varios efectivos policiales han sido detenidos, incluido el jefe de la zona de Punto

60 FORO POR LA VIDA: Familiares de víctimas rechazan la impunidad y exigen justicia. Nota de prensa. Caracas, 3 de junio de 2003.

61 Ídem.

Fijo. El proceso que enfrentan es analizado más adelante. Al respecto de esta situación, la Defensoría ha instado al MP a actuar con más celeridad en las investigaciones, y ha identificado las limitaciones en recursos humanos y materiales del Cicpc en la región, como impedimento para realizar las averiguaciones pertinentes con la rigurosidad necesaria.<sup>62</sup>

Por otra parte, al cierre de este informe, el MP solicitó al Gobernador de Aragua que asumiera de modo provisional y excepcional la coordinación policial del Municipio Sucre, debido a la crisis de seguridad local que se generó a raíz de las denuncias formuladas en contra de los funcionarios adscritos a esta zona por presuntas ejecuciones extrajudiciales. Adicionalmente, el grupo de Coordinación Antiextorsión y Secuestro (CAES) de la Policía del Estado Bolívar fue intervenido por el Cicpc, con el fin de evitar la presunta participación de efectivos del mismo en casos de ajusticiamientos.

### ***La Secundera: Un caso emblemático de ajusticiamiento, hostigamiento e impunidad***

Un caso de ajusticiamiento que evidencia varios de los patrones identificados anteriormente es el conocido como La Secundera, ocurrido en Aragua, uno de los estados donde la policía estatal acumula un alto número de actuaciones con resultado de muerte. Este caso, que ha tenido amplia repercusión pública, evidencia los siguientes elementos identificados previamente: actuación de policía estatal; ejecución extralegal; victimización y hostigamiento de familiares; acciones de amedrentamiento a los fines de evitar la investigación; y deficiencias u omisiones en la acción fiscal y judicial, en aparente coincidencia con los intereses de los acusados.

El 6 de enero, una comisión de funcionarios de la policía estatal se presentó en la casa de la familia Loreto, en la urbanización Rafael Urdaneta, conocida como La Secundera, en un sector popular de la ciudad de Cagua. Los efectivos preguntaron por Robert Ignacio Díaz Loreto (20 años), quien se encontraba en compañía de algunos vecinos y amigos. Luego de retirarse, regresaron al lugar, indicando que estaban buscando a unos delincuentes. Sin ofrecer ninguna explicación, dispararon en dos ocasiones contra Robert Ignacio, y se lo llevaron gravemente herido en la unidad policial, supuestamente a un centro hospitalario.

De inmediato, Octavio Ignacio Díaz Álvarez (58 años) y David Octavio Díaz Loreto (23 años), padre y hermano de Robert respectivamente, se desplazaron hacia el hospital de la localidad. En el camino fueron interceptados por un vehículo policial, bajados del automóvil y ajusticiados. En cuanto a la primera víctima, cuyo cadáver

62 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Sierra: se necesita una política audaz para afrontar ejecuciones. Boletín Entre Defensores, n.º. 23. Caracas, 5 de agosto de 2003.

apareció luego en la morgue, el informe forense indica que el cadáver presentaba signos de tortura (P-03-00838).

La versión aportada por el inspector del Cicpc, Luis Felipe Carballo, fue que las víctimas fallecieron en el contexto de sendos enfrentamientos con la policía estatal, luego de haber robado a un vendedor de plátanos en la urbanización. También informó que en el procedimiento se decomisaron tres armas de fuego, presuntamente de propiedad de las víctimas. Además, señaló que David Octavio poseía antecedentes penales.<sup>63</sup>

Posteriormente, Enmary Cava Orozco (22 años), compañera de Robert Ignacio, introdujo una denuncia contra los agentes policiales implicados, acompañada de otros miembros de su familia. En sus declaraciones, afirmaron que los tres fallecidos habían sido víctimas de ejecución extrajudicial. Luego de esta denuncia, la familia sufrió una serie de hostigamientos y amenazas.

El 10 de mayo, Enmary Cava Orozco y Yoselin Rebolledo Rodríguez (17 años) fueron objeto de disparos desde un vehículo en marcha, cuando se encontraban en las inmediaciones de una estación de la policía estatal. Enmary recibió 5 impactos de bala, y su acompañante también resultó herida. Tras ser trasladada al hospital, los familiares de Enmary denunciaron ante el Cicpc y el MP que estaba siendo víctima de acciones de hostigamiento y amenaza por parte de efectivos policiales. El 26 de mayo, falleció en el hospital. Sus familiares sostienen que la víctima había afirmado que quienes dispararon contra ella eran efectivos policiales.

El 20 de mayo, luego de una acción urgente adelantada por Amnistía Internacional, en la que solicitaba protección para las familias Loreto y Orozco,<sup>64</sup> la Fiscalía Superior de Aragua solicitó ante el Tribunal Octavo de Control una medida de protección. A su vez, la Defensoría solicitó al MP en reiteradas oportunidades medidas de protección y celeridad en las investigaciones. Finalmente, el tribunal acordó la medida de protección el día 28 de mayo, dos días después del fallecimiento de Enmary.

Tras la acusación formal del MP contra los presuntos responsables de estos hechos, el Tribunal 5° de Control del estado Aragua admitió las acusaciones y ordenó medida privativa de libertad contra seis funcionarios,<sup>65</sup> acordando medida de protección a favor de Juana Loreto, esposa y madre de las víctimas de los hechos iniciales. La Defensoría acompañó a las familias en la audiencia preliminar, realizada el 7 de agosto, y reiteró la necesidad de que se hiciera efectiva en forma permanente la medida de protección, según con lo establecido en los artículos 23 y 120 del COPP.

63 Ídem.

64 Acción urgente de Amnistía Internacional, AI INDEX AMR 53/007/2003, 9 de mayo de 2003.

65 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público acusó a seis funcionarios policiales implicados en el caso "La Secundera"*. Nota de prensa. Caracas, 8 de Agosto de 2003.

En 19 de septiembre, los defensores de los imputados solicitaron ante el tribunal una medida cautelar sustitutiva de libertad, que fue declarada sin lugar. El 30 de octubre, la juez suplente libró boleta de excarcelación para los siete funcionarios, notificando al comandante de la Comisaría de Cuartelito, lugar de detención de los funcionarios. Al conocer las presuntas irregularidades del proceso, la representación defensorial instó al MP a dictar medida de nulidad absoluta a dichas boletas, la cual se determinó el 3 de noviembre. Igualmente, la Defensoría solicitó la apertura de una averiguación penal, en relación a las boletas expedidas de forma fraudulenta.

El 23 de diciembre, a solicitud de los abogados defensores, la jueza concedió medida cautelar sustitutiva de libertad con detención domiciliaria y apostamiento policial, así como prohibición de salida del país conforme a lo estipulado en el artículo 256 del COPP. Al cierre del Anuario, el 20 de enero, la Defensoría instó al MP a ejercer el recurso de apelación en forma inmediata, sobre la base de que existen en el expediente fundados indicios de culpabilidad para la privación de libertad.

### ***Muertes a consecuencia de torturas***

Durante el periodo analizado, se registraron 6 casos de privación arbitraria de la vida a consecuencia de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a manos de funcionarios de seguridad del Estado en el cumplimiento de sus funciones, ya sea durante la realización de operativos o cuando las personas se encontraban bajo su custodia.

El 14 de marzo, se registró un caso en Miranda que da cuenta de la actuación de los cuerpos policiales bajo este patrón. Según denuncia realizada por DMS, ese día fue detenido José Gregorio Mozo Sifontes (39 años) por funcionarios de la policía del estado Miranda en Cúpira, quienes se presentaron en su domicilio con una orden judicial. El caso fue conocido por la Fiscalía Sexta, la cual ordenó su libertad, medida no acatada por el cuerpo policial. Dos días después, la víctima apareció ahorcada en las dependencias policiales. En la denuncia realizada ante esta institución, los familiares indicaron que el cadáver presentaba contusiones y morados en las costillas, espalda, piernas y testículos, evidencia de que fue sometido a torturas. La Defensoría instó al MP a que iniciara la averiguación penal contra los tres funcionarios supuestamente implicados en los hechos, al igual que contra el director de asuntos internos del organismo mencionado (P-03-00475).

### ***Muertes por uso excesivo e indiscriminado de la fuerza***

Como expusimos antes, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, indican la necesidad de que los Estados adopten y apliquen normas sobre el empleo

de la fuerza y armas contra las personas, a fin de prevenir su uso desproporcionado. Una vez agotados los recursos de persuasión, el uso de las armas de fuego sólo es legítimo según estos principios, y en las siguientes situaciones: en defensa propia o de otras personas; en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves; para detener a una persona que represente peligro y oponga resistencia; y para evitar la comisión de un delito que entrañe una seria amenaza para la vida. En los principios básicos se sugiere la capacitación de los funcionarios en el empleo racional de la fuerza.

En cualquiera de estas situaciones, el uso de la fuerza debe hacerse causando el menor daño posible, de lo contrario se considerará como uso indebido de la fuerza. Las denuncias bajo este patrón ocurren cuando los funcionarios recurren al uso de la fuerza y al empleo de armas de fuego, antes de agotar las medidas no violentas para la resolución del conflicto o los esfuerzos de disuasión. Del total de denuncias sobre derecho a la vida, 16 casos responden a este patrón, distribuidos en: uso excesivo de la fuerza y uso indiscriminado de la fuerza.

### *Uso excesivo de la fuerza*

Este patrón se asocia con actuaciones no moderadas y uso desproporcionado de la fuerza o de las armas, en relación con la situación que la origina. La Defensoría recibió un total de 11 denuncias sobre personas que murieron bajo este patrón, frente a 7 casos procesados en 2002. En uno de ellos, el ciudadano NL, habitante del estado Lara, denunció que el 11 de marzo se presentaron en su vivienda 10 funcionarios uniformados con pasamontañas. Una vez dentro del inmueble, agredieron a todas las personas que se encontraban en el lugar, especialmente al ciudadano Alirio Segundo Graterol. Posteriormente, la víctima fue trasladada a un centro hospitalario, donde falleció por hemorragia interna, ruptura visceral y trauma abdominal cerrado. A instancias de la Defensoría, el MP y el Cicpc iniciaron una investigación, que al cierre del Anuario se encontraba en proceso (P-03-01034).

### *Uso indiscriminado de la fuerza*

Bajo este patrón, la acción violenta de funcionarios de seguridad termina por afectar a ciudadanos ajenos no relacionados con el conflicto, independientemente de la naturaleza de la situación. La institución recibió 5 denuncias vinculadas con este patrón, frente a 7 en el 2002.

Tres ciudadanos denunciaron que el 3 de febrero, durante una redada en el Barrio El Trompillo (Lara), funcionarios del Cicpc agredieron a los vecinos de manera indiscriminada, golpeando y vejando a los que allí habitan. Como resultado de estos



hechos, falleció el ciudadano Eligio Rivero, presuntamente por la acción de los funcionarios que actuaron en el operativo. Asimismo, otros vecinos del lugar manifestaron sentir temor por su vida e integridad, y solicitaron la intervención de distintos órganos del Estado. La Defensoría recomendó a los denunciantes que se dirigieran al MP, para realizar la denuncia, y que acudieran a la unidad de atención a las víctimas, para recibir asesoría y protección (P-03-00368).

### ***Muertes por negligencia***

Otro patrón de privación arbitraria de la vida lo constituyen las muertes por negligencia, que son aquellas acciones en las cuales el funcionario actúa con impericia, al no brindar la atención médica adecuada a personas bajo su custodia. Durante el lapso analizado, la Defensoría procesó 2 casos de este tipo, frente a los 7 denunciados en 2002.

Un caso que ilustra este tipo de situaciones fue denunciado en Lara. Los familiares de la víctima afirmaron que el día 2 de febrero llamaron a la policía estatal para aplacar y detener al ciudadano Piña García, ya que se encontraba en estado de ebriedad y muy violento. Luego de ser aprehendido y trasladado al centro de detención, éste falleció a causa de un infarto al miocardio; según versión de los familiares, el cadáver presentaba golpes, por lo que presumen que la muerte fue a causa de una hemorragia y no por causas naturales. La institución solicitó de inmediato la intervención del MP y del Cicpc, para que se realizaran las experticias e investigaciones necesarias (P-03-00397).

### **Respuestas de la justicia**

#### ***Acción del Ministerio Público***

En julio el MP anunció el inicio de un plan para impulsar las investigaciones sobre ajusticiamientos atribuibles a grupos de exterminio parapoliciales en diversas regiones del país. El Fiscal General informó acerca de las investigaciones sobre la posible existencia de grupos de exterminio en Yaracuy, Zulia, Falcón, Anzoátegui, Portuguesa y Bolívar.<sup>66</sup> De acuerdo a las mismas, desde el 2001 han ocurrido al menos 1.541 presuntas ejecuciones en los estados Portuguesa, Zulia, Anzoátegui, Bolívar, Aragua, Falcón, Yaracuy, Carabobo, Lara y Táchira.<sup>67</sup> Estos hechos han ameritado desde entonces la apertura de 886 expedientes y la imputación de 173 funcionarios, así

66 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público inició plan para impulsar investigaciones sobre presuntos grupos exterminio en regiones del país*. Nota de prensa. Caracas, 5 de junio de 2003.

67 MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscalía ha imputado a 173 funcionarios por presuntos ajusticiamientos policiales*. Nota de prensa. Caracas, 10 de julio de 2003.

como la acusación de otros 54. En el cuadro siguiente se muestran los expedientes del MP para el periodo 2001-2003, desagregados por estado.<sup>68</sup>

Estado	N.º de casos	N.º de imputados	N.º de acusados / sentenciados
Anzoátegui	164 casos	3 imputados	3
Bolívar	159 casos	22 imputados	1 acusado
Falcón	132 casos	7 imputados	7 acusados
Portuguesa	127 casos	32 imputados	15 acusados
Zulia	111 casos	35 imputados	8 con sentencia condenatoria
Aragua	100 casos	21 imputados	
Yaracuy	33 casos	37 imputados	37 acusados, 2 con sentencia condenatoria
Lara	20 casos	11 imputados	7 con sentencia condenatoria
Carabobo	10 casos	1 imputado	1 acusado
Táchira	30 casos	1 imputado	
TOTAL	(886)	(168)	64

El MP ha informado en reiteradas oportunidades sobre las investigaciones iniciadas en los casos de ajusticiamiento y la designación de fiscales especiales<sup>69</sup> para agilizar y dar respuesta a las denuncias. A pesar de estos esfuerzos de investigación, el número de imputados en los estados reseñados es muy bajo en comparación con el número de expedientes, mientras que el número de sentencias condenatorias (17) es ínfimo. Esta ineficacia en la acción penal y en el sistema de responsabilidad judicial arroja un saldo de impunidad, que coadyuva a la legitimación de acciones incompatibles con los derechos humanos.

Así, a la ineficacia en la gestión de las labores de seguridad ciudadana y a la recurrente acción criminal en que incurren algunos efectivos de los cuerpos de seguridad, se le suma la lentitud e ineficacia de la respuesta de la justicia. Ello genera una suerte de legitimación subjetiva de los ajusticiamientos a lo interno de los cuerpos garantes de los derechos humanos, que en el caso de las policías estatales se ve amplificado por el amparo de códigos policiales inconstitucionales. Adicionalmente, una cobertura alarmista de los medios de comunicación, y a menudo legitimadora de la acción irregular, coadyuva a dificultar la condena en la opinión pública ante este tipo de comportamiento policial.

68 Ídem.

69 PANORAMA: *La fiscalía investiga 111 ejecuciones en el Zulia*. Maracaibo, 21 de julio de 2003, pág. 2/13.

### **Acción del Poder judicial**

Complementariamente, en el periodo se produjeron varias sentencias condenatorias de efectivos policiales incurso en ajusticiamientos. La intensificación de este tipo de actuaciones debería traer consigo la progresiva desaparición de la impunidad que ampara este tipo de hechos. Por ello, la Defensoría saluda estas medidas judiciales que, si bien siguen siendo insuficientes, suponen un paso relevante en el desmontaje de los mecanismos que favorecen la impunidad. A continuación, se reseñan varias de las condenas contra efectivos policiales por atentados contra el derecho a la vida, a partir de información divulgada por el MP.

En el mes de febrero, Williams Alexander Arvelo, efectivo de la PM, fue condenado a 15 años de prisión por el delito de homicidio calificado contra la vida de Carlos José Rodríguez (17 años), cometido el 15 de septiembre de 2000 en San José de Cotiza (Caracas). La decisión se basó en el uso desproporcionado de la fuerza, destacando que *“Las armas de fuego sólo deben ser empleadas para proteger la vida (suya o de terceros) y como último recurso de la fuerza pública ante situaciones extremas”*. Sin embargo, la Red de Apoyo lamentó la absolución de otros 3 funcionarios de la PM, acusados de presunta comisión del delito de cooperación inmediata en el homicidio. El MP consideró que la actuación negligente de los tres efectivos y el encubrimiento de los hechos durante 3 años fueron factores determinantes para que prevaleciera la impunidad en este caso.

Asimismo, otros tres funcionarios de la PM recibieron a comienzos de octubre condena de 7 años y 6 meses de presidio por delito de homicidio calificado, en grado de complicidad correspectiva, por el homicidio de Jhon Alejandro Linares Peña, ocurrido el 14 de junio de 1999 en la parroquia 23 de enero (Caracas). Otros dos efectivos fueron absueltos, por no haberse encontrado elementos en su contra. El caso de Linares presentaba varios de los patrones habituales de este tipo de situaciones: al llegar los efectivos al barrio, vestidos de civil, la víctima trató de esconderse y fue gravemente herida por disparos de los efectivos; fue trasladado en la patrulla policial e ingresó sin vida a un centro hospitalario con nuevas heridas de bala.<sup>70</sup>

En marzo, el Tribunal 1° de Juicio de Maracaibo (Zulia) condenó con penas de 20 y 21 años de prisión a dos efectivos de la policía estatal, por ocasionar el 9 de octubre de 1999 la muerte de Joney Ronald Auvert, en el sector Santa Rosa de Agua. En el juicio, el MP demostró que uno de los efectivos disparó sin mediar palabra contra la víctima, al confundirlo con una de las personas que habría participado momentos

70 MINISTERIO PÚBLICO: Tribunal condenó a siete años de presidio a tres funcionarios de la PM por homicidio. Nota de prensa. Caracas, 30 de octubre de 2003.

antes en un asalto en las cercanías. Luego de los hechos, y con la colaboración de su compañero, intentaron simular un enfrentamiento policial. Sin embargo, el juez dio por válidas las pruebas fiscales y condenó al primero por el delito de homicidio calificado por motivos fútiles e innobles, y al segundo por ser cooperador inmediato en el referido delito.<sup>71</sup>

Por otra parte, en el primer juicio admitido por la justicia por el delito de desaparición forzada, el Tribunal Mixto 2º de Juicio otorgó libertad plena a los diez efectivos de la Policía de Yaracuy imputados por el MP por desaparecer a Orlando Castillo (33 años), cuyo paradero se desconoce desde 21 de enero de 2001. Si bien la jueza consideró probado que la víctima fue objeto de detención por los imputados, afirmó que no había encontrado elementos suficientes para establecer su culpabilidad.<sup>72</sup> El MP informó que apelaría la sentencia, por considerar que la decisión no estaba sustentada.

También se dieron avances en relación con la desaparición de Kevin Domínguez Semeco (19) y Aníbal Alexis Hernández (39) en Falcón. En junio, se ordenó la detención de cinco efectivos de la policía estatal, entre ellos el comandante de la zona policial n.º 2, Felipe Rojas Quero, y el jefe del retén policial, José Pulgar. A su vez, en noviembre se acordó el arresto domiciliario de otros seis funcionarios de la policía estatal, presuntamente involucrados en la desaparición forzada de los dos ciudadanos.

De acuerdo con las investigaciones fiscales, los imputados detuvieron a las víctimas el 3 de junio en el centro de Punto Fijo. Tres días después, y luego de las denuncias sobre su desaparición, se hallaron sus cuerpos envueltos en bolsas plásticas, maniatados y enterrados en la arena en la vía de la población Maquigua de la Península de Paraguaná. Los imputados están acusados del delito de desaparición forzada de personas no continuada, que contempla una pena de 15 a 25 años de presidio.<sup>73</sup>

### **Delito de desaparición forzada y hábeas corpus**

En su Observación General n.º 6, el CDH destaca que respetar y garantizar el derecho a la vida implica, entre otros aspectos, que los Estados deben tomar medidas concretas y eficaces para evitar la desaparición forzada de individuos. Por su parte, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>74</sup> (1994) define

71 MINISTERIO PÚBLICO: *Dos policías de Zulia fueron condenados con más de 20 años por homicidio calificado*. Nota de prensa. Caracas, 25 de marzo de 2003.

72 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia que otorgó libertad plena a diez funcionarios de la Policía de Yaracuy*. Nota de prensa. Caracas, 28 de Agosto de 2003.

73 MINISTERIO PÚBLICO: *Acordado arresto de seis policías de Falcón presuntamente involucrados en la desaparición de dos personas*. Nota de prensa. Caracas, 6 de noviembre de 2003.

74 OEA: *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. A- 60. Belem do Pará, 9 de junio de 1994. Entrada en vigor: 28 de marzo de 1999.

este delito como la “... privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes” (art. II).

A nivel nacional, la CRBV consagra la prohibición de prácticas de desaparición forzada de personas (art. 45). De igual forma, señala que cualquier funcionario que reciba la orden de realizarla, tiene la obligación de no acatarla y denunciarla ante las autoridades competentes. Asimismo, señala que los autores intelectuales y materiales y los cómplices y encubridores serán sancionados de acuerdo a la ley. A su vez, el Código Penal contempla la desaparición forzada como delito (art. 181-A). Complementariamente, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales consagra la acción de amparo en pro del derecho a la libertad personal (o habeas corpus), como mecanismo idóneo para garantizar el derecho a la libertad personal y a la vida.

Dentro de los esfuerzos que la Defensoría realiza ante casos donde se presume la desaparición forzada de personas por parte de órganos de seguridad del Estado, destaca la interposición de acciones de hábeas corpus ante los tribunales penales, por vulneración de los derechos a la libertad y seguridad personal, y por amenaza al derecho a la vida.

### ***Jurisprudencia contradictoria***

Al respecto, es relevante revisar la dispersión de criterios sobre la materia esgrimidos por la Sala Constitucional del TSJ en diferentes fallos. En agosto de 2000, en una decisión vinculada con el caso de la desaparición de Marco Antonio Monasterio Pérez, ocurrida en Vargas en 1999, la Sala consideró el hábeas corpus como mecanismo idóneo para proteger la vida e integridad de las personas desaparecidas, reafirmando el vínculo entre la privación ilegítima de libertad y la desaparición forzada de personas. Así, el TSJ salía al paso de una decisión que desechó el mandato de hábeas corpus, por desconocerse en el momento de la acción el lugar exacto en que podría estar detenida la víctima. Al respecto, la Sala decidió que “... *el desconocimiento del paradero del presunto agraviado, así como la consiguiente imposibilidad de hacer efectiva a su respecto la tutela del derecho de libertad, no ponen fin a la acción de habeas corpus, ni extinguen el deber de investigación del Tribunal competente, sino que, por el contrario, hacen aún más necesaria aquella acción y más exigente este deber, puesto que puede hallarse comprometido el propio derecho a la vida*”.<sup>75</sup>

75 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.043, del 14 de agosto de 2000. Exp. n.º 00-0648.

Sin embargo, en una nueva sentencia de 2002, la Sala Constitucional sostuvo que el hábeas corpus no es la vía idónea ante situaciones donde no existe evidencia de que la víctima de la acción se encuentre detenida a la orden de los cuerpos presuntamente agraviantes. Así, afirma la Sala que en esta ocasión, “... *al no saberse cuál es el lugar de reclusión, ni a la orden de qué autoridad está, no puede ordenarse su libertad; más bien, de los hechos se desprende que lo procedente (...) es remitir el expediente a la Fiscalía para que dicho ente realice la averiguación correspondiente por desaparición forzada de persona*”.<sup>76</sup>

No obstante, y ante la contradicción evidenciada en la jurisprudencia mencionada, la Defensoría es de la opinión que el recurso de hábeas corpus debe ser intentado ante casos de presunción de desaparición forzada, aún si no existe conocimiento preciso del órgano responsable de la desaparición, y sin perjuicio de las investigaciones que le corresponde adelantar al MP. En efecto, ante la suposición de desaparición forzada, lo que debe privar es la protección de la vida e integridad de las presuntas víctimas; y ante la suposición no demostrada de que pueda encontrarse bajo la custodia de cuerpos de seguridad, se deben accionar los mecanismos necesarios para garantizar su tutela.<sup>77</sup>

### ***Impunidad en el proceso vinculado con las desapariciones de Vargas***

En el marco del deslave ocurrido en Vargas en 1999, se produjeron diversas denuncias sobre presuntas desapariciones forzadas de personas. Tanto Marco Antonio Monasterio Pérez como Oscar Blanco fueron detenidos el 21 de diciembre de 1999 por funcionarios del Ejército y entregados a agentes de la Disip, sin que desde entonces se tenga noticias de su paradero. Sus casos se presentaron ante los tribunales y desde entonces enfrentan los avatares del sistema de justicia venezolano.

En aquella ocasión, se intentaron sendas acciones de hábeas corpus a su favor, pero el Tribunal 5° de Control de Vargas las declaró sin lugar, basándose en el hecho de que los cuerpos de seguridad involucrados habían informado que ninguna de las víctimas se encontraba bajo su autoridad. Ambas decisiones fueron posteriormente confirmadas por la Sala de Apelaciones de Vargas.

Tras sendos recursos de amparo introducidos por la Defensoría en febrero de 2000 (para el caso de Monasterio) y por el MP en mayo de 2001 (para el caso de Blanco), la Sala Constitucional del TSJ anuló las decisiones vinculadas con ambos procesos y decidió ordenar su reposición al estado de reiniciar su curso. En una de sus decisiones, el alto tribunal ordenó al tribunal dar curso a la acción de hábeas corpus “... *sin que*

76 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 70, del 24 de enero de 2002. Exp. n.º: 01-0511.

77 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Una dosis judicial en materia de Desapariciones Forzadas de personas*. Boletín Entre Defensores, n.º 21. Caracas, 7 de julio de 2003.

*pueda dar por terminado el proceso, correspondiente a dicha acción, hasta la aparición, con o sin vida, del ciudadano Marco Antonio Monasterio Pérez”.*<sup>78</sup>

Transcurrido un año y medio desde el inicio de las investigaciones, el MP encontró suficientes elementos para vincular a dos ex comisarios de la Disip con la desaparición forzada de ambos ciudadanos. En octubre del 2001, el MP interpuso la respectiva acusación, que fue conocida por el mismo tribunal. Luego de casi un año, en audiencia preliminar del 6 de septiembre de 2002, la titular del tribunal desestimó la acusación y declaró sobreeséida la causa. En esta ocasión, el MP consideró que la jueza no dio la oportunidad a la esposa de Monasterio de dar su versión de los hechos, mientras que sí permitió a los imputados ejercer su defensa. A su vez, destacó que se negó el derecho de palabra al representante legal de la familiar de la víctima.

Posteriormente, el 17 de octubre, la Corte de Apelaciones de Vargas desestimó la apelación fiscal en base a consideraciones formales, pero invalidó la decisión de sobreesimiento de la causa, por cuanto la jueza sólo podía decidir sobre su admisión. Por su parte, el MP consideró que ambas decisiones fueron inmotivadas, y destacó que se limitaron a destacar elementos de forma no debidamente argumentados, mientras que no se consideraron los 50 medios de pruebas presentados en la acusación.<sup>79</sup>

Ante esta nueva actuación, el MP introdujo el 25 febrero de 2003 un nuevo recurso de amparo ante la Sala Constitucional del TSJ contra ambas decisiones, basándose en la violación de los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial. Al cierre del Anuario, la Sala desestimó el amparo, y emplazó al MP a retomar la acusación en los términos establecidos por la Corte de Apelaciones, la cual le autorizó a utilizar las pruebas invalidadas en primera instancia.<sup>80</sup>

La sentencia del TSJ establece, entre otras cosas, que la decisión inicial de desestimar la acusación estaba ajustada a derecho, por cuanto el MP no identificó debidamente las pruebas que inculpaban a uno de los imputados en calidad de autor material del delito, y las que inculpaban al otro, en calidad de encubridor. A su vez, la Sala subrayó que la Corte de Apelaciones ya había anulado el sobreesimiento, y emplazó al MP a retomar las acusaciones.

## Recomendaciones

### Al Poder Legislativo

Tomar en consideración los Principios para una Eficaz Prevención e Investigación

78 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.577, del 18 de diciembre de 2000. Exp. n.º 00-0648.

79 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público interpuso ante el TSJ recurso de amparo por desapariciones forzadas de Vargas*. Nota de prensa, Caracas, 25 de febrero de 2003.

80 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 102, del 11 de febrero de 2004. Exp. 03-0568.

de las Ejecuciones Extralegales (Resolución 1989/65) del Consejo Económico y Social de la ONU, donde se insta a los gobiernos para que este tipo de ejecuciones se tipifiquen como delito en el derecho penal y sean sancionadas con penas adecuadas a su gravedad.

Adoptar medidas para el desarrollo legal de la protección contra la tortura, según lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 1, de la CRBV.

### **Al Poder Judicial**

Sancionar a los funcionarios responsables de ejecuciones extrajudiciales, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y de abuso de autoridad, por medio del procesamiento célere y transparente de las denuncias que presente el MP.

Aplicar todas las medidas cautelares a que haya lugar, a fin de limitar la actuación de los funcionarios policiales involucrados en situaciones atentatorias contra los derechos humanos.

### **Al Ministerio Público**

Otorgar prioridad y celeridad a las denuncias sobre torturas y uso excesivo de la fuerza en contra de los cuerpos de seguridad del Estado, para garantizar la plena identificación de los responsables, su suspensión inmediata de funciones y su procesamiento judicial.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Fortalecer el instituto de criminalística del Cicpc, adoptando medidas para asegurar su excelencia técnica y progresiva autonomía, para garantizar resultados efectivos en los procedimientos de investigación de los casos de ajusticiamiento.

### **A los Poderes Ejecutivos Nacional, Estatal y Municipal**

Mejorar los criterios para la selección, admisión, capacitación, entrenamiento y actualización de los efectivos de los cuerpos de policía estatales y municipales.

Incorporar la formación en derechos humanos en los cursos de las academias de policía.

Adelantar un trabajo riguroso de depuración de los cuerpos policiales que reflejen un mayor número de denuncias sobre ajusticiamientos.



## DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

### SUMARIO

*En materia legislativa, no hubo avances significativos en relación con la protección del derecho a la integridad, ya que la AN postergó la discusión de la Ley contra la Tortura, privilegiando el proceso de reforma del Código Penal para la inclusión en el mismo de normas de protección y sanción contra este tipo de delitos.*

*Tampoco se identificaron políticas o programas integrales para la prevención de violaciones a estos derechos, mientras que en el ámbito penitenciario se siguieron produciendo hechos de violencia. A su vez, en la realización de detenciones, operativos policiales, manifestaciones u otro tipo de circunstancias, se siguieron produciendo violaciones del derecho a la integridad personal por parte de los cuerpos de seguridad del Estado.*

*Las denuncias referidas a la integridad personal procesadas por la Defensoría representan el mayor número entre los derechos civiles. Durante el año 2003, se registraron casi 3 mil 200 casos de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. De este total, 2.366 corresponden al subrenglón de abuso policial (hostigamiento y atropellos); 753 a denuncias por tratos crueles, inhumanos o degradantes; y 61 a casos de tortura. En la mayoría se señaló como responsables a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.*

### Doctrina

El derecho a la integridad personal es un derecho humano fundamental y absoluto, que se orienta al resguardo de la persona y sus atributos físicos e intangibles, en toda su extensión, tanto en su aspecto físico como mental. Este derecho está consagrado en diversos instrumentos internacionales que establecen la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluyendo la prohibición de someter a las personas a experimentos médicos o científicos sin su libre consentimiento.

Está recogido en la DUDH (art. 5), el Pidcp (art. 7) y la CADH (art. 5). A su vez, debido a la preocupación de la comunidad internacional por las reiteradas prácticas violatorias a la integridad personal, la ONU adoptó un nuevo tratado fundamental: la Convención contra la Tortura (CCT),<sup>81</sup> cuyo objeto es reforzar la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona frente a la acción de agentes

81 ONU: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Asamblea General, Resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987.

del Estado y de terceros. Otro tanto sucedió en el ámbito del sistema interamericano, con la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.<sup>82</sup> La CCT incluye el establecimiento del Comité contra la Tortura (CAT), que tiene amplias facultades de examen e investigación de denuncias sobre violaciones a la integridad personal en los Estados partes, que han de garantizar su eficacia práctica.

Son tres las dimensiones de la integridad protegida por este derecho: la integridad física, que abarca el estado de salud de las personas; la integridad psíquica, que se entiende como la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales e intelectuales; mientras que la integridad moral hace referencia al derecho de cada ser humano a desarrollar su vida de acuerdo con sus convicciones. El reconocimiento de este derecho implica que nadie puede ser lesionado o agredido físicamente, ni ser víctima de daños mentales o morales que le impidan conservar su estabilidad psicológica.

La definición de tortura posee, a su vez, varios elementos: el elemento material, que refiere a los dolores o sufrimientos infligidos, ya sean físicos o mentales; la finalidad, que es la intención con la cual se infligen; y la calificación del victimario, que se aplica al concepto de funcionario público en sentido amplio.

Finalmente, aquellos actos destinados a producir en una persona sentimientos de miedo, angustia, inferioridad, humillación, envilecimiento o quiebre de su resistencia física o moral, se denominan tratos crueles, inhumanos o degradantes. Estos actos pueden ser realizados por agentes del Estado u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.

El CDH ha destacado que este derecho no admite limitación alguna, y ha dejado claro que no basta con prohibir los actos que atentan contra él, sino que deben adoptarse las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole necesarias para prevenir y castigar estos actos.<sup>83</sup>

El derecho a la integridad personal está integrado por la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; la regularización del uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado encargados de hacer cumplir la ley; la restricción de practicar exámenes médicos sin autorización de la persona; y la prohibición de amenazas. Las garantías del derecho son especialmente relevantes en casos de privación de libertad. En concreto, el CAT destaca la necesidad de establecer mecanismos de control, para evitar prácticas lesivas de la integridad, tales como el confinamiento solitario de la persona detenida o presa, o las prácticas de interrogatorio coercitivo.

82 OEA: *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura*. Cartagena de Indias (Colombia), 9 de septiembre de 1985. Entrada en vigor: 28 de febrero de 1987. OEA, n.º 67.

83 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación general n.º 20. Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles (art. 7)*. ONU, 10 de marzo de 1992.

La CRBV reconoce expresamente este derecho en su artículo 46, donde afirma que: *“Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”*. A su vez, desarrolla el contenido del derecho, estableciendo: la prohibición de penas, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y el derecho a la rehabilitación de toda víctima de estas prácticas por parte de agentes del Estado, o que hayan sido toleradas por los mismos; la consagración del derecho a un trato digno para toda persona privada de libertad; la prohibición de someter a ninguna persona a tratamientos científicos o exámenes médicos sin su libre consentimiento, a no ser que se encuentre en peligro su vida; y la responsabilidad penal de todo funcionario público que infiera, instigue o tolere este tipo de tratos.

### Marco normativo

En la actualidad, varias leyes regulan distintos aspectos del derecho a la integridad: el Código Penal establece los delitos y penas; el Código Orgánico Procesal Penal regula los derechos de los imputados y establece limitaciones a los órganos competentes; y la Ley de Régimen Penitenciario regula la materia penitenciaria y los derechos de los penados. El artículo 182 del Código Penal<sup>84</sup> tipifica el delito de tortura en los siguientes términos:

*“... Se castigarán con prisión de tres a seis años los sufrimientos, ofensas a la dignidad humana, vejámenes, torturas o atropellos físicos o morales cometidos en persona detenida, por parte de sus guardianes o carceleros, o de quien diera la orden de ejecutarlos, en contravención a los derechos individuales reconocidos en el numeral 2 del artículo 46 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”*.

A su vez, el COPP prevé la prohibición de la tortura en relación con la actuación de las autoridades de policía de investigaciones (art. 117.3); reconoce el derecho de los imputados a no ser sometidos a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de su dignidad personal (art. 125); y prohíbe la utilización de pruebas basadas en información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, o por cualquier medio *“que menoscabe la voluntad o viole los derechos fundamentales de las personas”* (art. 197).

En ese sentido, el Estado está obligado a investigar los hechos señalados como tortura; a indemnizar a las víctimas de tortura; a prevenir y tomar las medidas legislativas que sean necesarias para proscribir tales prácticas; y a desarrollar programas de rehabilitación y protección de las víctimas.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> A su vez, el artículo 16 recoge el delito de amenazas y el artículo 17 los delitos de violencia física.

<sup>85</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *El derecho a la integridad personal y su consagración constitucional*. Diciembre, 2003.

Adicionalmente, la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (Lopna)<sup>86</sup> protege a niños, niñas y adolescentes contra torturas y malos tratos (art. 32); mientras que la Ley de Violencia contra la Mujer y la Familia (LVMF)<sup>87</sup> tipifica como delitos las conductas que directa o indirectamente estén dirigidas a causar daños físicos o psicológicos sobre toda persona y que incidan de manera directa en su integridad personal (arts. 5 y 6). Ambos instrumentos extienden el campo de protección al ámbito privado, en consonancia con los desarrollos del derecho internacional en relación con la violencia contra la mujer y la protección integral de niños, niñas y adolescentes. La LVMF ha sido objeto de un recurso de nulidad parcial por parte del Fiscal General de la República, en atención a la inconstitucionalidad del régimen de medidas cautelares que prevé. Esta acción es analizada en la sección de derecho a la libertad personal.

Finalmente, la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas<sup>88</sup> prevé el régimen de solicitud de refugio y establece garantías de protección a la integridad de los solicitantes.

## Actividad legislativa

En su informe inicial ante el CAT, presentado en 1999, el gobierno informó sobre su intención de someter al Poder Legislativo un proyecto de ley “... *para prevenir y sancionar la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a fin de dar efectividad en el derecho nacional a las disposiciones de la Convención*”.<sup>89</sup> A su vez, en la cuarta disposición transitoria de la CRBV, se estableció como obligación legislativa la aprobación de legislación específica de sanción a la tortura, ya fuera mediante ley especial o reforma del Código Penal. Para ello, la AN contó con un plazo de un año a partir de su instalación.

Con ocasión de la presentación del segundo informe periódico del Estado venezolano ante el CAT, en 2002,<sup>90</sup> el organismo de la ONU lamentó que, a pesar de los avances normativos recientes, todavía no se hubiera incorporado a la legislación una disposición que estableciera la tortura como delito, de acuerdo al artículo 1 de la CCT. Sin embargo, el 26 de junio la Red de Apoyo reconoció los esfuerzos de la Comisión Mixta para la Reforma del Código Penal y de la AN para tipificar más claramente el delito de tortura.<sup>91</sup>

86 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.266, del 2 de octubre de 1998. Entró en vigencia el 1 de abril de 2000.

87 Gaceta Oficial n.º 36.531, del 3 de septiembre de 1998.

88 Gaceta Oficial n.º 37.296, del 3 de octubre de 2001.

89 COMITÉ CONTRA LA TORTURA: *Informe inicial de Venezuela. Conclusiones y recomendaciones del Comité*. Acta resumida de la primera parte de la 377ª sesión. ONU, 7 de mayo de 1999. CAT/C/SR.377.

90 La revisión de informes de Venezuela tuvo lugar durante la 29ª sesión del CAT, entre los días 11 y 22 de noviembre de 2002. Las Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura para Venezuela fueron emitidas el 23 de diciembre de 2002. En: CAT/C/CR/29/2.

91 RED DE APOYO: “*Día Internacional de las Naciones Unidas en Apoyo de las Víctimas de la Tortura*”. Nota de prensa. Caracas, 26 de junio de 2003.

A su vez, la Defensoría ha expresado tanto ante la AN como ante el propio CAT la urgencia de aprobar un instrumento legal al efecto, que expresamente deberá incluir la radicación del conocimiento y juzgamiento de toda denuncia por tortura, en tribunales de fuero común. Igualmente, se ha recomendado que se consideren las opiniones de las organizaciones no gubernamentales, dada su experiencia en la atención de víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Durante las deliberaciones en el seno de la AN, se tomó finalmente la decisión de abandonar el proyecto de ley específica, y se decidió que debía imprimirse celeridad a la reforma del Código Penal, tipificando extensivamente los delitos y penas asociadas a la tortura y los malos tratos, y estableciendo los mecanismos necesarios para su prevención, sanción y tratamiento.

## Situación general

Con motivo del Día Internacional de las Naciones Unidas en Apoyo de las Víctimas de la Tortura, la AN promovió, por iniciativa de varios diputados, un acuerdo en solidaridad con las personas víctimas de tortura.<sup>92</sup> La iniciativa se basaba en una resolución de la ONU de enero de 2003, mediante la cual se instó a los gobiernos a adoptar medidas eficaces para impedir la tortura, reparar los daños, indemnizar a las víctimas y establecer centros de rehabilitación para atender a las víctimas sobrevivientes de la tortura.<sup>93</sup> A través del acuerdo de la AN, el Poder Legislativo Nacional expresó su solidaridad tanto a las víctimas de tortura y maltratos como a sus familiares, en Venezuela y en todo el mundo; y exhortó al Ministerio de Salud y Desarrollo Social y al MP a establecer centros de rehabilitación para las víctimas de tortura y mecanismos para su atención y reparación.

A pesar de iniciativas de esta naturaleza, las prácticas policiales vulneratorias de la integridad personal siguen siendo una realidad estructural en el país. La persistencia de las prácticas de tortura y malos tratos por parte de efectivos de seguridad responde a una cultura de policía orientada a la represión más que a la prevención, con una amplia trayectoria de violaciones de derechos humanos, amparada por un sistema penal que favorecía la impunidad. Así, la reciente adopción de la normativa centrada en el debido proceso y el diseño progresivo de políticas basadas en principios de prevención social y derechos humanos, no han logrado todavía revertir la tendencia de abuso policial presente en el Estado venezolano.

92 Asamblea Nacional en Solidaridad con Víctimas de Tortura. Publicado en Gaceta Oficial n.º 37.724, del 3 de julio de 2003.

93 ONU: Resolución n.º 57/200. Asamblea General, 16 de enero de 2003.

A su vez, la persistencia de situaciones relacionadas con el patrón de trato cruel, inhumano o degradante, frente a una presencia reducida del patrón de tortura, se explica más por una actuación abusiva en las labores propias de los organismos del Estado, que por una intención de represión selectiva o discriminada.

Con ocasión de la presentación del segundo informe periódico del Estado venezolano ante el CAT,<sup>94</sup> la Defensoría del Pueblo presentó un informe alternativo al del Poder Ejecutivo. En dicho informe, la Defensoría afirmó que:

“Si bien el cambio de paradigma que supuso la entrada en vigencia del COPP ha sido un avance, también ha significado un proceso de lenta aceptación para una cultura policial estructurada con base a herramientas de represión tradicionalmente contrarias a los principios y valores de la dignidad humana. Este cambio requiere ser acompañado por un intenso proceso educativo que facilite un cambio de cultura tanto institucional como ciudadana, que castigue moral, penal, civil y administrativamente estos hechos.

También sigue siendo necesaria la depuración de los cuerpos policiales y la adopción de medidas claras y contundentes que garanticen mejores sistemas de remuneración y educación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con el objeto de que los mismos se conformen con personal altamente cualificado que entienda y aplique los derechos consagrados en la Constitución y en la Convención”.<sup>95</sup>

Dos años después, este diagnóstico sigue siendo aplicable a la realidad que enfrenta el país en relación con la tortura. Durante 2003, la Defensoría recibió un total de 3.180 denuncias relacionadas con el derecho a la integridad personal. Las denuncias son clasificadas en tres subcategorías: a) tortura; b) tratos crueles, inhumanos o degradantes; y c) abuso de autoridad (hostigamiento y atropellos). En este sentido, se aprecia un aumento con respecto a las denuncias del periodo anterior, cuando se registraron 2.913 casos. De ese total, 2.366 corresponden al patrón de abuso de autoridad (hostigamiento y atropellos), lo que representa el 74,4%; seguido de tratos crueles, inhumanos o degradantes, con 753 (23,7%); y de 61 denuncias que fueron consideradas bajo el patrón de torturas (1,9%).

En la Sede Central se registró el mayor número de denuncias (464), seguida por Aragua (239); Sucre (227); Lara (221); Anzoátegui (191); Bolívar (163); Nueva Esparta (141);

94 En sus conclusiones, el CAT celebró la incorporación de la Defensoría del Pueblo al ordenamiento constitucional, y saludó la presentación de este informe alternativo, destacando su positiva contribución a la labor de supervisión de aplicación del tratado.

95 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Tortura en Venezuela. Informe sobre tortura presentado ante el Comité contra la Tortura*. República Bolivariana de Venezuela. Noviembre, 2002.

Miranda (140); Yaracuy (136); Carabobo (122); Apure (118); Portuguesa (115); Vargas (112); Monagas (109); Trujillo (79); y Zulia (75). En el resto de estados se procesaron números de menor significación.

En cuanto a la responsabilidad por los hechos denunciados, los cuerpos de seguridad señalados fueron: las policías estatales (1.544); las policías municipales (396); la GN (293); el Cicpc (276); la PM (171); la Policía de Tránsito (59); el Ejército (56); la Disip (35); el MP (13); la DIM (5); los funcionarios de institutos autónomos (4); y el cuerpos de bomberos (3). En los 10 casos restantes, no se señalaron presuntos responsables.

A continuación se reseñan los distintos patrones, así como algunos casos ilustrativos. Entre estos, se revisan las denuncias relativas a malos tratos y torturas en el transcurso de un allanamiento realizado en el marco del *lock out* empresarial.

### **Torturas**

De las 61 denuncias que reflejaron hechos susceptibles de ser considerados como torturas, 56 fueron con daños físicos y 8 de carácter psicológico. La mayoría de las denuncias señalan como supuestos responsables a funcionarios de distintos cuerpos de seguridad del Estado.

En la mayoría de los casos, las denuncias son presentadas por los familiares de las víctimas. En efecto, las secuelas psicológicas que estas prácticas dejan sobre sus víctimas las afectan al punto de provocarles temor a denunciar los atropellos que han sufrido. Entre las situaciones descritas por los denunciantes, destacaron los casos de aplicación de corriente eléctrica en partes íntimas de la víctima durante procesos de detención, con el objetivo de obtener declaración de culpabilidad, o para obligar a las víctimas a identificar a otros presuntos delincuentes, o inclusive para conseguir información sobre el paradero de algún familiar presuntamente solicitado. Igualmente, se denunció la colocación de bolsas plásticas en la cabeza, golpes y suministro de sustancias psicotrópicas.

Un caso ilustrativo afectó a un ciudadano que se presentó el 14 de enero a rendir declaración por la muerte de un familiar en la Comisaría del Oeste del Cicpc en Propatria, Municipio Libertador (Caracas). Después de haber declarado, dos personas que se encontraban en el lugar le acusaron de haber causado la muerte a un ciudadano apodado *El Menor Williams*. Luego de esta acusación, fue sometido a un proceso de interrogatorio, que incluyó golpes en la cabeza y en el abdomen; corriente eléctrica en brazos, piernas, costillas y abdomen; y golpes en la boca con un libro. Asimismo, le amenazaron con que si abría los ojos, le aplicarían corriente en la lengua. Finalmente, le colocaron una almohada en la espalda y lo golpearon con un bate de aluminio, bajo amenazas de muerte y otras agresiones verbales y psicológicas. La Defensoría remitió a la víctima al MP, para que le brindara atención psicológica y para dar inicio de las investigaciones del caso (P-03-00286).

En comunicaciones dirigidas al MP, al MIJ y a las gobernaciones con mayor presencia de denuncias, la Defensoría ha exhortado a que se adopten medidas para prevenir este tipo de hechos, tomando en consideración el elevado número de denuncias. A su vez, resulta preocupante que las denuncias incluyen señalamientos de amenazas y hostigamiento por parte de los funcionarios contra los denunciados, así como la falta de medidas de protección oportunas a testigos y víctimas.<sup>96</sup> Estos comportamientos se repiten en la misma medida que en los casos de familiares de víctimas mortales causadas por torturas o disparos, que acuden a las instancias garantes y a la propia Defensoría a denunciar los casos. De ahí la necesidad de reforzar los mecanismos de protección de víctimas, denunciados y testigos, siguiendo las recomendaciones de la normativa y los órganos internacionales.

Una observación relevante del CAT en relación con las medidas de protección adoptadas por el Estado venezolano se refiere a las deficiencias en los procedimientos de investigación imparcial y rápida sobre las denuncias de torturas, así como a las fallas en los mecanismos para garantizar el derecho de las víctimas de torturas a obtener una indemnización justa y adecuada.

### ***Denuncias de excesos en los allanamientos en el marco del lock out empresarial***

En el marco del *lock out* empresarial, el Ejecutivo Nacional emitió una resolución otorgando amplios poderes a la FAN para realizar allanamientos a empresas encargadas de la producción y distribución de alimentos y otros productos básicos, como medio para controlar el desabastecimiento y evitar el delito de acaparamiento (ver capítulo sobre derechos económicos). Una de estas acciones se produjo el 17 de enero, en Carabobo, contra las instalaciones de la empresa Panamco de Venezuela. En el transcurso del operativo, a cargo de la GN, se produjeron diversos disturbios, debido a la oposición a la acción que ejercieron algunos manifestantes.

Varias ONG de derechos humanos nacionales denunciaron posteriormente los excesos, abusos y maltratos cometidos por efectivos de la GN que participaron en el procedimiento. En concreto, la Red de Apoyo recogió el testimonio de tres obreros que declararon haber sido sometidos a torturas y malos tratos durante el operativo. Un grupo de ONG hizo público un comunicado reprobando estos hechos; a su vez, instaron a que se adoptaran “... *las medidas necesarias para evitar, reparar y sancionar el daño que [el delito de acaparamiento] produce en la población ...*”, pero actuando estrictamente apegados a la ley.<sup>97</sup>

### ***Tortura e impunidad***

La Red de Apoyo ha documentado 143 casos de tortura entre los años 1999 y 2003. En relación con la actuación de la justicia, la organización ha destacado que no tienen conocimiento

96 El Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín, en comunicación G-0300375, enviada el 3 de junio de 2003.

97 PROVEA: *Derechos Humanos y Coyuntura*, 109. Caracas, del 20 de diciembre al 23 de enero del 2003.



de que ningún funcionario haya sido juzgado y sentenciado por ese delito. “*Es más, no tenemos conocimiento de sentencia concreta alguna en 19 años de trabajos de nuestra organización*”, expresó Laura Roldán, miembro del equipo jurídico de la organización.<sup>98</sup>

El 14 de noviembre, la ONG informó de la decisión de la Jueza Undécimo de Control del Circuito Judicial Penal del estado Zulia, Alix Salas de Ríos, de poner en libertad a diez funcionarios de la policía estatal, acusados de haber sometido a torturas a José Matheus, detenido arbitrariamente en el año 2000, en relación con un secuestro. Luego de la detención, este ciudadano fue víctima de torturas tanto físicas como psicológicas. El MP tardó tres años en presentar la acusación correspondiente. Sin embargo, en audiencia preliminar celebrada el 27 de octubre, la jueza “... *rechazó la acusación fiscal y desestimó el informe médico forense a través del cual se pueden constatar las graves secuelas, tanto físicas como psicológicas, que las torturas aplicadas a José Matheus le ocasionaron tanto a él como a su familia*”.<sup>99</sup>

En relación con estos y otros hechos de similar naturaleza, la Red de Apoyo solicitó a la AN el nombramiento de una comisión especial de investigación de las actuaciones de la policía del estado Zulia y del Poder Judicial en ese estado, “*en tanto propician la tortura y la impunidad*”.

Por otra parte, en abril el MP informó acerca de la absolución del teniente del ejército Alejandro Sicat Torres, acusado por homicidio calificado contra un soldado y homicidio calificado en grado de frustración contra otros dos soldados en enero de 2001. Este caso tuvo amplia repercusión en la opinión pública, debido a que evidenció el maltrato del que son con frecuencia víctimas los jóvenes en servicio militar, en contravención de sus derechos a la integridad y la obligación estatal de garantizar la integridad de las personas que se encuentran a su servicio.

En opinión del MP, la decisión, que fue tomada por los dos escabinos y objetada por la juez que conocía el caso, se basa exclusivamente en que no se pudo determinar qué tipo de sustancia empleó el acusado para quemar a las víctimas, a la vez que desestima el hecho de que Alejandro Sicat ordenó limpiar el sitio del suceso.<sup>100</sup> El MP decidió apelar la decisión, por cuanto consideró probada la autoría de los hechos.

### ***Tratos crueles, inhumanos o degradantes***

La mayoría de un total de 753 denuncias sobre tratos crueles, inhumanos o degradantes señaló como responsables a los cuerpos de seguridad del Estado. Entre estos, fueron los cuerpos de policía estatal los que más denuncias acumularon.

Un denunciante refirió haber sido víctima el 18 de mayo de robo y maltrato físico por parte de efectivos de la policía estatal. El ciudadano se encontraba en un centro

98 IPS: *Aumentan denuncias de tortura*. Nota de prensa. Caracas, febrero de 2003.

99 RED DE APOYO: *En libertad funcionarios policiales que torturaron a ciudadano en Maracaibo*. Nota de prensa. Caracas, 4 de noviembre de 2003.

100 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará decisión que absolvió a Alejandro Sicat*. Nota de prensa. Caracas, 3 de abril de 2003.

turístico cuando se presentó un grupo de policías solicitando la documentación a las personas que allí se encontraban. Fue detenido e introducido en la patrulla, donde fue objeto de maltratos físicos, por medio de *planazos*. Durante el traslado, los policías le rociaron gas en los ojos, y al llegar al comando lo golpearon y le quitaron sus pertenencias y dinero. Le mantuvieron detenido desde las 12:30 pm hasta las 3:00 am (P-03-00366). Otro ciudadano denunció que efectivos de policía le agredieron física y verbalmente mientras se encontraba en compañía de unos amigos, en un lugar de ocio en Barcelona (Anzoátegui). Manifestó que los funcionarios los despojaron de su dinero y de sus prendas, además de obligarlos a sacar dinero de un cajero automático. Al negarse, fueron golpeados y *ruleteados* por varios sitios de la ciudad (P-03-00679).

### ***Abuso de autoridad (hostigamiento y atropellos)***

Se trata de casos donde los agentes de autoridad o empleados públicos se extralimitan en el uso de sus atribuciones, ocasionando perjuicios en las personas a partir de un uso arbitrario de la investidura institucional. De esta manera, se presentan numerosos casos relacionados con retenciones indebidas de documentos personales, solicitud de sobornos, maltrato verbal e irregularidades en los procedimientos policiales, entre otros.

Durante el período analizado, la institución recibió un total de 2.366 denuncias relacionadas con este tipo de situaciones. Durante 2001 se registraron 1.202, mientras que en 2002 fueron 2.039; así, se aprecia un aumento sostenido en el número de casos conocidos. El 99% de las denuncias señalaron como responsables a efectivos de cuerpos policiales.

Un caso que ilustra este tipo de hechos fue recibido el 18 de enero de parte de un ciudadano que fue agredido en el mercado de Coche (Caracas). Mientras realizaba compras, el denunciante sintió una molestia en el zapato. Se lo quitó con la finalidad de examinarlo y para ello colocó el pie en el parachoques de un vehículo que pertenecía a un funcionario adscrito a la Policía de Caracas. El efectivo se le acercó y le reclamó de forma violenta; acto seguido, le trasladó al módulo que está dentro del área del mercado y le agredió físicamente, ocasionándole lesiones en la boca y hematomas a nivel del pecho (P-03-00405).

### Recomendaciones

#### **Al Poder Legislativo Nacional**

Acelerar el proceso de incorporación del delito de tortura a la legislación nacional, por el medio que se considera más idóneo.

Adoptar medidas para reglamentar el derecho de las víctimas de tortura a una indemnización justa y adecuada.

## **Al Poder Judicial**

Investigar y sancionar a los funcionarios responsables de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y de abuso de autoridad, por medio del procesamiento célere y transparente de todas las denuncias que se presenten ante el MP.

Aplicar todas las medidas cautelares a que haya lugar, a fin de proteger a las víctimas, testigos, familiares y denunciantes del hostigamiento al que pudieran dar lugar sus denuncias por parte de los funcionarios policiales involucrados en ellas.

## **Al Poder Ejecutivo**

Establecer programas dirigidos a la rehabilitación física y mental de las víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, de acuerdo a las recomendaciones del Comité contra la Tortura.

Adelantar un proceso riguroso de depuración de los cuerpos policiales.

Diseñar y ejecutar programas de formación en derechos humanos dirigidos a los funcionarios de los cuerpos de seguridad, militares y de custodia penitenciaria.

Redefinir los Códigos de Conducta Policial regionales, para adaptarlos a las disposiciones constitucionales y legales.

## DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

### SUMARIO

*El número de denuncias procesadas por la Defensoría en relación con violaciones a la libertad personal (1.513) sufrió un aumento del 53% en relación con el periodo anterior. Adicionalmente, se tuvo conocimiento de la realización de al menos 117 redadas u operativos policiales masivos, en cuyo marco se denunciaron privaciones arbitrarias de la libertad y otras vulneraciones de derechos humanos. De esta manera, se evidencia la incapacidad de las autoridades para redireccionar la acción policial en atención a los derechos humanos.*

*Existen normas en el ordenamiento jurídico venezolano que contradicen el nuevo marco constitucional, y que contribuyen a la actuación discrecional, arbitraria e ilegal de los funcionarios policiales. Se trata fundamentalmente de los Códigos de Policía estatal, aprobados con anterioridad a la entrada en vigencia de la CRBV.*

*El análisis de las denuncias relacionadas con violaciones a la libertad personal evidenció que estas normas regionales representan mecanismos confiscatorios de derechos legales, a la vez que son utilizados para justificar la actuación ilegal de efectivos policiales y de otros funcionarios estatales y municipales. Durante el periodo, se produjeron diversas acciones orientadas a derogar o reformar estas normas.*

*Por otra parte, las medidas cautelares previstas en la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia fueron objeto de recurso de nulidad por parte del Fiscal General de la República, por considerar que atentan contra la libertad personal. La Defensoría participa en el proceso ante el TSJ, con el fin de promover la adecuación constitucional de las normas protectoras, pero garantizando a su vez la efectividad de la protección ante delitos en el ámbito de la familia.*

## Doctrina

El derecho a la libertad personal está limitado por el respeto a los derechos de las demás personas, así como al orden jurídico que los contempla y que regula las relaciones jurídicas. De ahí que bajo el Estado de Derecho, la autoridad legalmente constituida, en su labor de administrar justicia, tenga la potestad de privar de libertad a los infractores de la legalidad vigente.

Sin embargo, para ello deben respetarse los derechos del supuesto infractor y las garantías jurídicas orientadas a proteger esos derechos, incluida de manera fundamental la libertad personal. Así lo establece el Pidcp en su artículo 9 al establecer que “*nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias*” ni “*podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta*”. Estas disposiciones, orientadas a prohibir y evitar el uso arbitrario de la ley y la autoridad, son aplicables en caso de privación de libertad a presuntos delincuentes, así como a enfermos mentales, toxicómanos, internos, inmigrantes detenidos, etc.<sup>101</sup>

El procedimiento de detención legal debe realizarse mediante orden judicial, emitida por un tribunal competente y cumpliendo con las garantías del debido proceso. La única excepción a esta garantía es cuando una persona es sorprendida en situación de flagrancia, esto es, cuando esté cometiendo o acabe de cometer un delito tipificado en las leyes. Adicionalmente, toda persona en situación de privación de libertad tiene el derecho a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida sobre la legalidad de su prisión a la brevedad, teniendo derecho a que el juez decrete su libertad si la prisión fuera ilegal (art. 9.4), así como a reparación por el daño causado (art. 9.5).

101 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 8. El derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)*. ONU, 30 de julio de 1982.

Por otra parte, tanto el Pidcp (art. 10.1) como la CADH (art. 5.2), establecen las garantías de integridad personal de toda persona privada de la libertad. El CDH ha señalado que las personas privadas de libertad gozan de todos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, incluyendo el respeto de su dignidad e integridad personal. Estas disposiciones son también aplicables a todas las personas bajo custodia del Estado y de instituciones privadas.

Una de las garantías fundamentales ante la privación arbitraria de libertad, así como para proteger la integridad y vida de las personas detenidas, es el mecanismo de hábeas corpus. Se trata de un recurso jurídico, que tiene el objeto fundamental de solicitar acceso a las personas detenidas con el fin de establecer comunicación, verificar su estado físico, constatar los supuestos de hecho o de derecho que dieron pie a su detención y restituir la situación jurídica lesionada, si fuera el caso. El hábeas corpus ha de ser tramitado con carácter prioritario y urgente por el juez competente, que debe confirmar el supuesto de detención arbitraria y agilizar la puesta en libertad de la persona a quien se le haya privado de manera ilegítima de su derecho.

El derecho a la libertad personal ha sido protegido mediante el artículo 44 de la CRBV en los siguientes términos:

“La libertad personal es inviolable; en consecuencia: 1. Ninguna persona puede ser arrestada o detenida sino en virtud de una orden judicial, a menos que sea sorprendida in fraganti. En este caso, será llevada ante una autoridad judicial en un tiempo no mayor de cuarenta y ocho horas a partir del momento de la detención. Será juzgada en libertad, excepto por las razones determinadas por la ley y apreciadas por el juez o jueza del caso”.

Por último, la limitación a la libertad personal está amparada constitucionalmente bajo el principio de legalidad. En efecto, en correspondencia con el numeral 6 del artículo 49 de la CRBV, “ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”.

Asimismo, la prohibición a toda autoridad pública de practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas (art. 45) ampara este derecho tanto como el propio derecho a la vida, aun en estados de excepción. Esta prohibición incluye la obligación de todo funcionario de no obedecer órdenes para practicarla, así como de denunciar su comisión a las autoridades competentes.

Complementariamente, dos principios vinculados con la función pública fungen de garantías ante la arbitrariedad de las autoridades. Primeramente, el carácter nulo de todo acto dictado en ejercicio del poder público que viole o menoscabe los derechos

constitucionales y legales, así como la responsabilidad de todo funcionario público que los ordene o ejecute, “*sin que les sirvan de excusa órdenes superiores*” (art. 25). Segundo, los principios de respeto a la dignidad y los derechos humanos de todas las personas que deben regir la actuación de los cuerpos de seguridad del Estado (arts. 55 y 332).

## Marco normativo

Son múltiples los ámbitos normativos que tienen relación con el respeto y garantía del derecho a la libertad, más allá del derecho penal que tipifica los delitos punibles con su privación. En primer lugar, todo el cuerpo legal que se refiere a la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, tanto de carácter administrativo como militar. Algunos de ellos han sido referidos al comienzo de este capítulo, y a ellos tiene que sujetarse la actuación de los cuerpos de seguridad respectivos.

A su vez, todas las normas vinculadas con el proceso judicial, en la medida que éste afecta la libertad de los imputados de los delitos referidos. Ello incluye la normativa vinculada con el proceso judicial y con el ámbito penitenciario. Complementariamente, las normas que desarrollan otros establecimientos de régimen cerrado, como lo son ciertas categorías de hospitales y escuelas, o los procesos migratorios sujetos a control administrativo.

Los delitos contra la libertad individual se encuentran tipificados en el Código Penal, el cual establece castigos y penas para sancionar a los funcionarios responsables de la privación ilegítima de libertad.<sup>102</sup> Los procesos para la profunda transformación que requiere el código, para adecuarlo al nuevo marco constitucional y normativo, incluyen la necesidad de incorporar mayores mecanismos de coerción para los casos de tortura, delitos de lesa humanidad y otras graves violaciones de los derechos humanos. Previamente se han referido algunos de los elementos del proceso de reforma. A continuación, se revisan algunas de las disposiciones actualmente vigentes, en relación con el derecho a la libertad.

Entre los delitos relacionados, se cuentan los relacionados con la esclavitud (art. 175); con la dominación y el sometimiento de la voluntad por medios violentos o amenazantes (art. 176); con el arrebato y secuestro de personas (art. 178); y con la realización de actos arbitrarios o maltratos a detenidos o condenados por parte de la autoridad que los custodia o conduce (art. 182). Con motivo de su reciente reforma, se incorporaron nuevos tipos delictivos, entre los que resalta el de la desaparición forzada (art. 181-A), previsto en la CRBV y castigado con elevadas penas.

A su vez, el artículo 181 estipula castigo pecuniario al funcionario público que conoce de una detención arbitraria y no la denuncia a la autoridad; mientras que el artículo 180

<sup>102</sup> Reforma Parcial del Código Penal, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.494, del 20 de octubre de 2000.

dicta castigo de prisión al funcionario público que ejerce autoridad en centros penitenciarios o penales y recibe a una persona en calidad de preso o detenido sin que exista orden de detención escrita, o si se niega a liberarla desobedeciendo una orden de excarcelación.

Por su parte, el Código Orgánico Procesal Penal establece los principios de actuación vinculados con las garantías procesales y la integridad personal de las personas privadas de libertad. En concreto, el artículo 114 establece los principios que las autoridades de policía de investigaciones deben respetar a la hora de detener a imputados por delitos previstos en la ley, entre los ellos: uso proporcional de la fuerza, solo en caso de estricta necesidad, durante la detención; uso de armas exclusivamente en caso de resistencia que ponga en peligro la vida o la integridad física de personas, y en acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad; no infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, tanto en el momento de la captura como durante el tiempo de la detención; identificarse en el momento de la captura, y cerciorarse de la identidad de la persona o personas contra quienes procedan; prohibición de captura de personas sin orden judicial de detención, excepto en casos de flagrancia; obligación de informar al detenido acerca de sus derechos; obligación de comunicar el lugar de detención a parientes u otras personas relacionadas con el imputado.

## Situación general

La Defensoría del Pueblo recibió en el periodo 1.421 denuncias relacionadas con el derecho a la libertad personal. Esta cifra constituye un aumento de más del 53% con respecto a las 925 peticiones presentadas en 2002. Un número relevante de denuncias que refieren detenciones arbitrarias o ilegales, incluyen señalamientos de agresiones a la integridad física o emocional de las personas. A su vez, 154 privaciones ilegítimas de libertad tuvieron lugar luego de allanamientos arbitrarios de domicilios privados, mientras que en 30 oportunidades, la detención incluyó la incomunicación de las víctimas.

Estas circunstancias reflejan la frecuente actuación discrecional de los cuerpos de seguridad del Estado, y la insuficiencia de las acciones fiscalizadoras del MP, tanto en relación con la falta de presencia en operativos policiales, como en la supervisión de los centros de detención. A su vez, otro factor que favorece este comportamiento policial no acorde con el debido proceso es su frecuente consentimiento por las autoridades civiles, e inclusive su directa participación por medio de la emisión de órdenes ilegales de detención. A partir del análisis de las denuncias recibidas, se detectaron otros tres elementos que contribuyen a esta realidad: a) las normas inconstitucionales de los códigos de policías regionales y locales; b) la realización de operativos y redadas como respuesta al problema

de seguridad ciudadana; y c) la falta de respuesta o la actuación poco diligente de los tribunales de justicia.

### **Normas inconstitucionales de privación de libertad**

Bajo la Constitución de 1961, se desarrollaron normas y códigos incompatibles con el actual régimen constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. Así, una de las necesidades generadas por la entrada en vigencia de la CRBV, y que en múltiples ámbitos permanece inconclusa, es la adecuación de la normativa vigente que afecta la protección y garantía de los derechos civiles.

La CRBV impone el respeto al debido proceso tanto en sede judicial como en sede administrativa, y con ello, la prohibición de orden de detención por autoridad civil –práctica normativa y administrativa habitual en el anterior régimen constitucional-. No obstante, la mayoría de códigos de policía civil estatal contienen disposiciones que atribuyen a cuerpos civiles la facultad de ordenar y realizar detenciones administrativas, sin que medie juicio previo ni se abra un proceso. Si bien se encuentran derogadas de forma tácita por el nuevo orden constitucional y por el propio COPP, la ausencia de otras leyes o normas que los sustituyan ha generado una prórroga en su aplicación que es contraria a los principios y derechos constitucionales y a los tratados internacionales de protección.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo inició un proceso de revisión de todos los códigos de policía estatal, para evaluar su adecuación al marco normativo actual y promover la actividad legislativa y administrativa necesaria para su adecuación voluntaria, sin necesidad de pasar por el trámite de anulación judicial. No obstante, dentro del marco de sus atribuciones, la institución adelantó algunas acciones de esta naturaleza, cuando la mediación para lograr este fin fue infructuosa. Otro tanto viene haciendo el MP.

A su vez, esta situación también afecta al régimen de medidas cautelares de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (LVMF).<sup>103</sup> Si bien en su caso se trata de normas orientadas a proteger a víctimas de la violencia familiar, su contradicción con el debido proceso y la libertad personal requiere subsanación. Esta incompatibilidad generó una acción del Fiscal General de la República, que fue contestada por diversos sectores vinculados con la defensa de los derechos de la mujer.

### ***Códigos de Policía estatales***

Los códigos de policía estatales facultan a estas policías a ordenar y realizar detenciones de manera discrecional.<sup>104</sup> Adicionalmente, amparados en estos instrumentos, las autoridades

<sup>103</sup> Sancionada el 19 de agosto de 1998. Publicada en Gaceta Oficial n.º 36.531, del 3 de septiembre de 1998.

<sup>104</sup> Esta situación afecta al menos a los Códigos de Policía de Carabobo, Guárico, Mérida, Miranda, Lara, Sucre, Trujillo y Vargas, entre otros.



policiales realizan registros domiciliarios y allanamientos sin orden judicial, vulnerando la integridad del hogar doméstico (art 47 de la CRBV). Asimismo, también atentan contra el principio de igualdad ante la ley, al establecer presunciones que obedecen a meros elementos subjetivos (tales como el supuesto de personas sin oficio conocido, vagos o maleantes). Complementariamente, establecen privaciones administrativas a la libertad de las personas, en casos como la utilización de “*expresiones indebidas o que constituyeren delito*”, lo que adicionalmente vulnera las garantías del derecho a la libertad de expresión por medio de normas de rango sub-legal.

La CRBV atribuye a los estados “*la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable*”,<sup>105</sup> lo que no contempla la competencia de los Consejos Legislativos para tipificar conductas delictivas, ni a los gobernadores o alcaldes de las entidades federales para imponer sanciones privativas de libertad.

Con motivo de la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercida por el Fiscal General de la República contra el Código de Policía del estado Bolívar, la Sala Constitucional del TSJ expresó que:

“... la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar en olvido de las garantías constitucionales suficientemente señaladas, deja mediante una formulación genérica y a discreción de la autoridad administrativa la determinación y elección de la correspondiente figura delictual, así como de la pena que debe aplicar según sea el caso, quebrantando –en consecuencia– el principio de legalidad que en la materia sancionatoria consagra nuestro ordenamiento jurídico ...”.<sup>106</sup>

Al respecto, la sentencia del alto tribunal estableció los límites de los códigos de policía estatales, al afirmar que el desarrollo de las normas constitucionales es reserva del Poder Legislativo Nacional: “*Es la ley la que puede definir el delito o falta sin que pueda señalar infracciones genéricas a ser tipificadas y complementadas tal como lo hace el Código impugnado*”. A su vez, con respecto al derecho a la libertad personal, la reserva legal responde a la necesidad de contribuir “*a reducir al máximo la arbitrariedad de los agentes públicos*”.

El 21 de enero de 2004, la Defensoría introdujo ante la Sala Constitucional del TSJ un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra 40 artículos del Código de Policía del estado Nueva Esparta,<sup>107</sup> el cual fue admitido al cierre del Anuario.<sup>108</sup> La acción jurídica se

105 Artículo 164, numeral 6 de la CRBV.

106 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.394, del 7 de agosto de 2001. Exp. n.º 00-0829.

107 Publicado en Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta, n.º Extraordinario, del 20 de marzo de 1986.

108 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Admitido recurso de nulidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo por ante el TSJ*. Nota de prensa. Caracas, 18 de febrero de 2004.

basó en que los artículos impugnados “*violan el derecho humano a la libertad personal (...) al establecer la posibilidad de que las autoridades administrativas dicten decisiones firmes de privación de libertad, sin estar bajo los supuestos de flagrancia, produciendo, en consecuencia, detenciones o arrestos sin ninguna clase de intervención de la autoridad judicial*”. Otra violación está referida al principio de legalidad de los procedimientos, “*al establecer en un texto normativo que no tiene rango de ley, un sumario y un procedimiento administrativo ajeno a cualquier control judicial, que implica una injerencia grave en el derecho a la libertad personal*”. El recurso incluyó la solicitud de medida cautelar, para que el alto tribunal ordenara la suspensión provisional de los artículos impugnados, hasta tanto se dictara sentencia en firme.

### ***Ley sobre Violencia contra la Mujer y la Familia***

La LVMF establece un régimen de medidas cautelares, para proteger a las víctimas de la violencia contra la mujer y la familia. Bajo este régimen, se faculta a recibir denuncias a los siguientes órganos: juzgados de paz y de familia; juzgados de primera instancia en lo penal; prefecturas y jefaturas civiles; órganos de policía; MP; y “*cualquier otro que se le atribuya esta competencia*” (art. 32). Adicionalmente, se ordena la creación de una oficina especializada en la recepción de denuncias “*en cada una de las prefecturas y jefaturas civiles del país*”.

Las medidas cautelares, que pueden ser impuestas de manera inmediata (art. 3.4), son: la emisión de orden de salida de la residencia común a la parte agresora; su arresto transitorio en la jefatura civil por un periodo de hasta 72 horas; y la prohibición de acercamiento al lugar de trabajo o estudio de la víctima (art. 39). De esta manera, la ley faculta a órganos tanto jurisdiccionales como civiles a imponer medidas de privación de libertad personal y de restricción de otros derechos fundamentales.

En razón de ello, el Fiscal General de la República introdujo ante la Sala Constitucional del TSJ un recurso de nulidad parcial por inconstitucionalidad e ilegalidad contra estas disposiciones de la ley, debido a su incompatibilidad con derechos constitucionales y con diversas normas del debido proceso previstas en la CRBV y en el COPP. La acción destacaba que dichas normas “*permiten que órganos administrativos dicten medida[s] que afectan derechos esenciales del hombre (inviolabilidad del hogar doméstico, presunción de inocencia, libertad) sin que se le conceda la oportunidad para alegar y defenderse*”.<sup>109</sup>

Al respecto, el escrito destacaba que el régimen de medidas cautelares prescinde de procedimiento previo, por cuanto no requiere de la notificación al supuesto agresor; y que

109 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.366, del 3 de diciembre de 2003. Exp. n.º 03-2401.

la facultad de acordar las medidas sin su participación en el procedimiento “*constituye una infracción al derecho a la defensa del denunciado*”. En efecto, la adopción de medidas cautelares que afecten un derecho constitucional, como lo es la libertad personal, conlleva el derecho del afectado a ser oído por ante un tribunal, con presencia del MP y su defensor. Así, se trata de una potestad exclusiva de los órganos jurisdiccionales. Por ello, la facultad otorgada por la ley a órganos administrativos (policía y prefecturas) para adoptar medidas restrictivas de la libertad, usurpa las funciones propias de los órganos jurisdiccionales. Finalmente, la acción destacó que las denuncias por la supuesta comisión de un hecho punible deben realizarse ante el MP o ante el Cicpc.

Esta acción, que fue impugnada por la Defensora Nacional de los Derechos de la Mujer, María del Mar Álvarez de Lovera, fue declarada de mero derecho, y espera para la presentación de alegaciones de las partes interesadas (entre las cuales está la Defensoría) para una decisión final.<sup>110</sup> En el capítulo sobre violencia contra la mujer se analizan otros aspectos de este proceso, así como la posición defensorial en atención a la protección de las víctimas de la violencia familiar.

### **Análisis de casos atendidos**

La Defensoría tuvo conocimiento de la realización de al menos 117 redadas u *operativos* policiales masivos, en cuyo marco se denunciaron privaciones arbitrarias de la libertad y otras vulneraciones de derechos humanos. En Lara se registraron 26 operativos y 12 redadas; en Monagas se contabilizaron 17 operativos; y en Aragua, Nueva Esparta y el Táchira se presentaron 8, 6 y 5, respectivamente.

A su vez, 155 denuncias de personas que fueron trasladadas a centros de detención incluyeron quejas por abusos, maltratos o tratos crueles, inhumanos o degradantes practicados por las autoridades. En concreto, se señalaron: lesiones con arma de fuego; castigos corporales (golpes con objetos contundentes como la culata de las escopetas, golpes con puños y patadas); incomunicación; entre otras. A su vez, hubo referencias a negación de visitas familiares, escasa salubridad de las celdas de detención y extensión ilegal de la detención preventiva, entre otras.

Adicionalmente, en al menos 7 casos se denunció la detención de extranjeros indocumentados, sin que se observaran las garantías mínimas, mientras que 4 peticionarios denunciaron amenazas de detención que luego no se consumaron.

Entre los distintos cuerpos policiales señalados como responsables, destacan las policías estadales, con 841 denuncias. Por su parte, las policías municipales recibieron 93 denuncias; la GN 71; el Cicpc 44; y la PM 37. Mientras que la Disip, la Policía de Tránsito y el Ejército recibieron menos de 20 denuncias cada uno.

<sup>110</sup> Ídem.

En cuanto a autoridades civiles, destacan las gobernaciones, con 205 denuncias, y las prefecturas, con 71. A su vez, distintas alcaldías y jefaturas civiles fueron señaladas en menos de 20 ocasiones respectivamente. El número de denuncias sobre detenciones ordenadas por gobernaciones aumentó notablemente con respecto al periodo anterior, cuando se recibieron 45. Estas fueron emitidas por mandato del representante del ejecutivo estatal o por orden de las direcciones de seguridad y orden público. Finalmente, en menos de 20 ocasiones se señaló la responsabilidad de tribunales y fiscales.

Entre los estados donde más denuncias se recibieron destaca notablemente Lara, con 604 denuncias. Esta cifra representa el 42% del total, y un notable incremento con respecto a los 74 casos conocidos en 2002. Adicionalmente, si en Nueva Esparta se conocieron 62 denuncias en 2002, para este año casi se duplica la cifra, al alcanzar 103 registros. Seguidamente, en orden descendente, se recibieron 84 denuncias en el Distrito Capital; 82 en Aragua; 64 en Barinas, en Miranda y en Sucre; 54 en Monagas; 39 en Anzoátegui y en Yaracuy; 36 en Bolívar y 31 en Carabobo. Con menos de 30 denuncias se encuentran: Vargas con 28 casos; Apure con 26; Trujillo con 23; Zulia con 18; Cojedes con 12 y Amazonas y Falcón, con 10 casos registrados cada uno. Finalmente, en Portuguesa y Táchira se recibieron tan sólo 9 y 6 quejas, respectivamente.

### ***Privaciones de libertad basadas en códigos de policía estatal***

De las 251 denuncias de detenciones realizadas luego de órdenes de autoridades civiles, 199 corresponden a Lara; 13 casos a Nueva Esparta; 7 a Barinas y 6 al Distrito Capital. El resto de los estados en los que se presentaron supuestos de esta categoría recibieron 4 denuncias cada uno.

Con respecto a Lara, que agrupa el 79% de las quejas, en 168 denuncias los peticionarios señalan a la gobernación, mientras que la policía estatal fue señalada en 29 ocasiones; adicionalmente se denunció a 2 prefectos. La mayoría de estas detenciones se fundamentaron en disposiciones del Código de Policía del estado Lara,<sup>111</sup> las cuales facultan a la policía a determinar administrativamente los límites del derecho a la libertad personal, estableciendo sanciones de privación de libertad de hasta 8 días, por supuestos tales como no colaborar con la autoridad en la aprehensión de delincuentes (art. 18) o por participar en “*tumultos, riñas o desórdenes*” (art. 20).

El artículo 52 establece que a las personas que “*puedan ser consideradas como vagos y maleantes*”, se les aplicarán las sanciones legales para “*este tipo de infracciones*”. A su vez, el artículo 95 establece que las faltas que no prevean penas en el Código “*se castigarán con multas de cincuenta a quinientos bolívares o con arresto proporcional a juicio de la autoridad*”.

111 Gaceta Oficial del estado Lara n.º 106 Extraordinaria, del 30 de abril de 1976.

*competente y de acuerdo con la naturaleza de las faltas*”. De aquí se deriva la total discrecionalidad del funcionario para determinar la falta, su naturaleza y la sanción que de ella se deriva; a su vez, se faculta a la policía para imponerla, como autoridad competente.

El 10 de marzo, una ciudadana denunció que su hermano tenía 4 días detenido sin motivo aparente en dependencias de la policía estatal. La Defensoría pudo constatar que el joven se encontraba detenido por orden de la gobernación, en virtud de la aplicación de los artículos 18 y 95 del código policial del estado Lara (P-03-00769). El mismo día, otro peticionario denunció la detención de su hermano, quien tenía 4 días en el Destacamento 3 de la policía estatal. Funcionarios de la institución verificaron que el joven había sido detenido por orden de la gobernación desde el día 6 de marzo, en aplicación de los artículos 20 y 95 del código policial (P-03-00773). En ambos casos, se logró la liberación de los implicados luego de la introducción de un recurso de hábeas corpus ante un tribunal competente.

En Mérida, la madre de un adulto que se desplazaba en moto con su hijo adolescente, denunció la detención e incomunicación de su hijo, luego de que hicieron caso omiso de una voz de alto en una alcabala de la policía estatal. Un defensor se dirigió hasta la comandancia en compañía de la peticionaria y constató la situación del detenido, a quien se le estaba aplicando el Código de Policía de Mérida, que establece la detención como sanción policial por el lapso de 48 horas. El detenido fue liberado ese mismo día en la tarde, sin que su detención hubiera sido puesta en conocimiento de fiscales del MP (P-03-00014).

En Nueva Esparta, un docente de la escuela básica de La Vecindad del municipio Marcano denunció la detención arbitraria de un colega. Una funcionaria defensorial se trasladó al centro de detención, donde el comisario defendió su actuación en base a disposiciones del código de policía del estado. La funcionaria se comunicó con la prefecta del municipio Marcano, tras lo cual se logró la liberación del detenido (P-03-00068).

### ***Detenciones ordenadas por autoridad civil***

En Táchira, el 12 de marzo una ciudadana del municipio Cárdenas asistió junto con su familia a un acto conciliatorio en el despacho de la prefecta. La peticionaria afirmó que durante el acto, la prefecta agredió verbalmente a su hija, de 23 años de edad, y ordenó su detención preventiva. Tras recibir la denuncia, un funcionario defensorial se trasladó a la comisaría, donde el subinspector a cargo manifestó que su detención estaba fundada en un oficio de la prefecta, y que la ciudadana iba a ser prontamente presentada ante el MP por el delito de *“falta de respeto a la autoridad”*. La mediación defensorial permitió la liberación inmediata de la detenida, y dio pie a una iniciativa de la gobernación de adelantar una política de capacitación de los prefectos del estado, centrada en los límites de sus atribuciones en relación con los derechos humanos (P-03-00363)

Por otra parte, en abril dos personas denunciaron que efectivos de la policía de Barinas los detuvieron el 28 de marzo en el municipio Barinas, cuando se encontraban en el terreno que ocupaban junto a otras familias, y que aspiraban adquirir a su propietario. Los policías alegaron que la detención, ordenada por la gobernación luego de que el propietario presentara una denuncia contra ellos, era apegada a derecho, en virtud de un decreto regional que establece 8 días de prisión a quienes ocupen terrenos de propiedad ajena. Los peticionarios denunciaron que en la gobernación se negaron a escucharlos, violándoles su derecho a la defensa (P-03-00151 y P-03-00152).

En otro caso, un peticionario afirmó el 11 de marzo de 2003 que la prefecta del municipio Díaz de Nueva Esparta le había privado de libertad desde el 7 hasta el 10 de marzo, alegando que él le había amenazado *“porque a ella se lo habían dicho”*. El denunciante afirmó que la funcionaria le detuvo y le mantuvo incomunicado, y que un amigo suyo tenía cinco días detenido por orden de la prefecta, *“en sustitución de su esposa que había tenido una riña con otra señora”*. Dos días después, se logró mediante gestiones ante la coordinadora de prefectos que el ciudadano fuera puesto en libertad y que se realizara un llamado de atención a la prefecta (P-03-00303).

El 23 de enero, una peticionaria manifestó que a su hijo de 16 años de edad lo estaban implicando en el homicidio de un funcionario del Cicpc, pero la parte acusadora no había denunciando a los adultos que supuestamente acompañaban a su hijo el día anterior. En vista de esa acusación, la policía estatal lo detuvo, y cuando la denunciante fue a visitarlo y a llevarle comida no le dejaron verlo. En el centro de detención la Defensoría verificó el estado físico del detenido y constató la existencia de una boleta de captura. En la tarde, el adolescente había sido puesto en libertad mediante medida cautelar sustitutiva, mientras que su expediente se remitió a un juzgado de protección (P-03-00100).

### ***Detenciones en el transcurso de operativos y redadas***

En el municipio Santa Bárbara de Monagas, un ciudadano informó que había sido detenido durante 3 horas por funcionarios de la policía estatal, en el transcurso de un operativo en la vía pública. Funcionarios defensoriales conversaron con el oficial encargado, quien informó que el peticionario fue detenido en un operativo de *“profilaxia social”*, pero que una vez verificada su identidad, fue puesto en libertad (P-03-00237).

También en Monagas, el 2 de mayo, tres peticionarias denunciaron que una funcionaria de la policía municipal de Maturín las agredió física y verbalmente cuando se realizaba un operativo en el Mercado Municipal. Relataron que al llegar un grupo de vendedores ambulantes, los efectivos policiales rociaron con gas paralizante la zona, afectando a varias de las personas que se encontraban realizando sus compras. Asimismo, señalaron la privación de libertad de otra ciudadana, a quien le dieron

“*puntapiés*” (P-03-00392, P-03-00393 y P-03-00394).

Finalmente, una ciudadana denunció el 11 de agosto que funcionarios de la policía estatal de Aragua privaron de libertad a su hermano, de 19 años de edad, en el transcurso de una redada que incluyó privación temporal de libertad de todos los ciudadanos que transitaban por la calle. Denunció maltrato físico, detención por 10 horas y amenazas de retenerlo por más tiempo si denunciaba los arrestos. Dos días después, la denunciante solicitó retiro de la denuncia, hasta tanto su hermano no lo autorizara, debido al miedo a las represalias de las que podría ser objeto por parte de los agentes policiales. Desde entonces, la Defensoría adelanta acciones de vigilancia en el centro de detención al que pertenecen estos funcionarios (P-03-01293).

### *Otras detenciones ilegales*

El 30 de octubre, la Defensoría abrió 10 expedientes por impulso de oficio, luego de la detención de 9 adultos y un adolescente por efectivos de la policía estatal de Yaracuy. Según los agentes policiales, los detenidos estaban en posesión de armas de fuego. Sin embargo, la detención se prolongó por más de 12 horas sin que hubieran sido presentados ante el MP (lo que vulnera lo previsto en el COPP). Luego de que un tribunal rechazara la acción de hábeas corpus introducida por la Defensoría, representantes del MP lograron que el juez ordenara la liberación de las víctimas y la anulación de las actas policiales (P-03-02265 al P-03-02274).

En Lara, una peticionaria denunció que su esposo había sido detenido, aparentemente debido a las molestias que ocasionaba a un coronel de la GN, al estacionar un autobús de transporte público al lado de su casa. Después de haber tenido una discusión con el coronel, la víctima fue detenida en el comando regional de la GN (donde retuvieron el autobús) y luego fue derivado a la comandancia de la policía estatal. Tras la mediación de la Defensoría, se logró la libertad del ciudadano (P-03-00259). En otro caso, un peticionario manifestó que funcionarios adscritos a la Comisaría de San Luis (Aragua) allanaron su casa en la mañana del 28 de octubre de 2003, y lo mantuvieron detenido durante cuatro horas sin orden judicial; además, el ciudadano denunció que le dieron una golpiza y le afeitaron la cabeza y las cejas de forma violenta (P-03-01917).

Otro peticionario denunció la desaparición de su hermano en la noche del 11 de marzo, luego de ser detenido por tres sujetos encapuchados fuertemente armados, que lo introdujeron contra su voluntad en un vehículo. Tres horas después, su hermano apareció detenido en la sede de la comandancia de la policía de Apure, por presunta tenencia de objetos robados. También denunció que uno de los funcionarios que detuvo a su hermano lo acosa y hostiga constantemente, lo que le hace inferir que pretende vulnerarle el derecho a la vida. La Defensoría del Pueblo inició las investigaciones pertinentes e instó al MP a abrir una investigación (P-03-00184).

En Miranda, un peticionario denunció hostigamiento por parte de un agente de la GN, a quien había recriminado por presentarse desnudo delante de su esposa e hijos. Luego de ello fue detenido por 48 horas, periodo en el que fue víctima de maltratos. El afectado presentó una denuncia en la Comandancia General de la GN y también acusó al efectivo del cuerpo militar ante el MP. La prefecto de Mamporal, quien también conoció el caso, le había aconsejado que hiciera “*borrón y cuenta nueva*” (P-03-00370).

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Estadal y Municipal**

Adecurar los códigos de policía a la normativa constitucional.

### **Al Poder Ciudadano**

*Al Ministerio Público:* en virtud de sus competencias, adelantar las investigaciones en relación a la responsabilidad de funcionarios policiales que en sus actuaciones atentan contra la libertad personal.

### **Al Poder Ejecutivo**

Revisar la práctica de los operativos policiales, con el fin de eliminarlos, de modo de evitar los riesgos de vulneraciones indiscriminadas de derechos humanos.

## DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### *SUMARIO*

*Durante el periodo de análisis, la libertad de expresión se mantuvo en el debate como uno de los puntos álgidos de la disputa política. Ello se evidenció tanto en procesos legislativos y judiciales, como en las repercusiones de la acción y discurso de los actores políticos, las empresas de comunicación de masas y la actividad de comunicación social.*

*El largo proceso de debate en torno al proyecto de Ley de Responsabilidad Social*



*en Radio y Televisión como parte de la atención, debido a la incompatibilidad de intereses entre los sectores que la promueven y los que la adversan. Este debate trascendió el ámbito nacional, al incluir pronunciamientos de organizaciones internacionales en torno a su supuesto carácter limitador de la libertad de expresión.*

*Para la Defensoría, este proyecto se orienta fundamentalmente a garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en atención a la doctrina de la protección integral; si bien contiene aspectos mejorables, la institución considera apropiada su sanción luego de un amplio debate público.*

*A su vez, la jurisprudencia del TSJ en relación con las leyes de desacato provocó el pronunciamiento de actores nacionales e internacionales, en relación con su posible efecto de autocensura.*

*Se produjeron nuevas denuncias sobre agresiones o amenazas a periodistas y medios, que ameritaron el pronunciamiento extenso del Relator de Libertad de Expresión de la OEA, incluyendo en varios casos la solicitud de medidas cautelares o la extensión de medidas previamente solicitadas.*

*Adicionalmente, los procedimientos administrativos abiertos por el órgano regulador contra diversas estaciones de televisión fueron consideradas como preocupantes, no obstante se orientaron a determinar el incumplimiento de normativa vigente. En concreto, el procedimiento abierto contra el canal Globovisión, que incluyó la incautación de equipos que supuestamente operaban en frecuencias no habilitadas, generó amplia repercusión nacional e internacional. Complementariamente, la decisión de las autoridades metropolitanas de cerrar el canal de televisión comunitaria Catia Tve fue ampliamente reseñada.*

*Por otra parte, los entes gubernamentales promovieron políticas vinculadas con los ámbitos conexos de la tele y radiodifusión comunitaria y el acceso a los medios de comunicación basados en la autopista de la información. En ambos casos, los programas apuntan a promover el acceso a la información y al ejercicio de la comunicación por parte de poblaciones en situación de vulnerabilidad.*

## Doctrina

El derecho a la libertad de expresión es un derecho consustancial a la democracia. Así lo reconoce la doctrina, al establecer su carácter de mecanismo para la participación y el protagonismo de todos los actores sociales que hacen vida en sociedad, así como en la transparencia de los procesos públicos. Este derecho, recogido en el artículo XX de la DUDH, tiene mayor desarrollo en el Pidcp (art. 19.2) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1).

A su vez, la libertad de expresión no sólo comprende el derecho a “*difundir informaciones e ideas de toda índole*” sino también la libertad de “*buscarlas*” y “*recibirlas*”<sup>131</sup>. Así, sólo puede ejercerse libremente en conjunción con el derecho a la información.

Se trata de una libertad que “*entraña deberes y responsabilidades especiales y por esta razón se permiten ciertas restricciones del derecho en interés de terceros o de la comunidad en su conjunto*”. Si bien es lícito establecer regulaciones para promover el acceso de todos los sectores de población a su capacidad expresiva, y para garantizar el acceso a la información, éstas “*no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo*”. De acuerdo al Pidcp, estas regulaciones deberán estar fijadas por la ley; deben estar orientadas a asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (art. 19.3); y deben justificarse como “*necesarias*” a fin de que el Estado Parte alcance uno de estos propósitos. Por otra parte, se debe prohibir mediante ley la incitación a la guerra o a la discriminación de cualquier naturaleza (art. 20).

La libertad de expresión de ideas u opiniones, amparada por el artículo 57 de la CRBV, no admite más limitaciones que las derivadas de la prohibición de emitir juicios que dañen el honor y la reputación de las personas, promuevan la discriminación o hagan apología de la guerra. Esta libertad no debe entenderse como el derecho de expresar informaciones infundadas o orientadas por el interés particular del emisor. Si bien su regulación no debe estar sujeta a censura previa, le corresponde un régimen de responsabilidad ulterior, en función del derecho de las personas aludidas a solicitar la rectificación de la información; el eventual resarcimiento de los daños que puedan haber causado; o la comisión de delitos vinculados con la incitación a la discriminación o la violencia.

Tanto en el sistema internacional como en el interamericano, los derechos de expresión e información son amparados de manera semejante a como han sido establecidos en la CRBV. Ahora bien, la diferencia existente entre los ámbitos de derecho interno y derecho internacional con respecto a las libertades analizadas radica en el alcance de la protección que se otorga y en la titularidad del derecho.

El Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión sostiene que la libertad de expresión protege “*todo tipo de idea, información, opinión, noticia, publicidad, actividad artística, comentario político crítico, etc., que pueda ser difundido [e inclusive] las opiniones o expresiones indeseables*”<sup>132</sup>.

131 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 10. La libertad de expresión (artículo 19)*. ONU, 29 de julio de 1983.

132 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator para la Libertad de Expresión*. ONU, 14 de diciembre de 1994. E/CN.4/1995/32.

Sin embargo, en el marco del orden constitucional venezolano, si durante el proceso de comunicación se desvirtúa el contenido o sentido de la información, entonces se vulnera el derecho a ser informado veraz y oportunamente (art. 58 de la CRBV). Ante estos casos, se puede activar el ejercicio del derecho a réplica y rectificación, o bien intentar las acciones civiles que correspondan.

El derecho a réplica y rectificación es un derecho personalísimo, que sólo puede ser ejercido por quien se siente lesionado por la divulgación de informaciones inexactas o agravantes, el Estado ha de crear normas que sancionen el uso irresponsable y pernicioso de la libertad de expresión y que tiendan a reducir al mínimo la difusión de informaciones gravosas o el manejo abusivo del derecho. Ello con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos en general, y de los niños, niñas y adolescentes en particular.

Por otra parte, en concordancia con los artículos 101 y 108 de la CRBV, el Estado debe establecer, promover y garantizar medidas que otorguen posibilidades de mayor y mejor acceso universal a la información y a los medios de comunicación, con el objeto de fortalecer el ejercicio de los derechos de comunicación de todos los miembros de la sociedad. Asimismo, le corresponde adoptar medidas de discriminación positiva, para promover la igualdad de oportunidades de acceso para todos, incluidas las personas con discapacidades<sup>133</sup>.

## Marco normativo

La Ley del Ejercicio del Periodismo<sup>134</sup> regula la actividad profesional vinculada con la comunicación social. De acuerdo a su artículo 4, todos los ciudadanos y extranjeros “*pueden expresarse libremente a través de los medios de comunicación social, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las Leyes*”. Se establece el deber de los periodistas de rectificar informaciones tergiversadas o no veraces, así como la obligación de las empresas de comunicación de dar cabida a la rectificación o aclaratoria formulada por los afectados (art. 9). Complementariamente, se prohíbe a los directivos de los medios adulterar o falsear la información, así como obligar a los periodistas a que lo hagan (art. 10).

Entre los deberes de los periodistas colegiados, se establece que deberán “*ajustar su actuación a los principios de la ética profesional, al respeto y a la defensa de los derechos humanos, de la paz entre los pueblos, de la libertad de expresión al servicio*

<sup>133</sup> En el análisis sobre los derechos de las personas con discapacidad se refieren las acciones orientadas a amparar a las personas con discapacidad auditiva en relación con la labor de los medios de comunicación social y su derecho a ser informados.

<sup>134</sup> Gaceta Oficial n.º 4.819, del 22 de diciembre de 1994.

de la verdad y la pluralidad de las informaciones” (art. 34). Asimismo, entre las violaciones de la ética profesional que pueden ser motivo de sanción por los tribunales disciplinarios previstos por la ley, se incluyen: incurrir voluntariamente en error o falsedad de hechos en las informaciones; adulterar intencionalmente opiniones y declaraciones de terceros; negar el derecho de rectificación; y adulterar o tergiversar intencionalmente las informaciones, con el objetivo de causar daño o perjuicio moral a terceros.

Por otra parte, la ley regula el funcionamiento del Colegio Nacional de Periodistas (CNP), el cual es “custodio y defensor del derecho del pueblo a ser y estar informado veraz e íntegramente” y del derecho del periodista “al libre acceso a las fuentes informativas” (art. 5). Entre los fines del CNP, se destacan el deber de velar por el cumplimiento de la ley y del Código de Ética del Periodista Venezolano; amparar los derechos de sus asociados; salvaguardar la libertad de expresión, el derecho de información y el derecho a la información; y contribuir al fortalecimiento, ampliación y profundización de la democracia en Venezuela.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTE)<sup>135</sup> desarrolla el régimen legal de las telecomunicaciones, “a fin de garantizar el derecho humano de las personas a la comunicación y a la realización de las actividades económicas de telecomunicaciones necesarias para lograrlo”. El artículo 5 establece el carácter limitado del espectro radioeléctrico, que se declara como bien público, lo que genera la obligación de controlar la legalidad de su uso y aprovechamiento. Si bien no regula los contenidos de las comunicaciones, tiene implicaciones en relación con la actividad de las empresas y asociaciones que se constituyen en iniciativas de tele y radiodifusión.

Entre sus objetivos se encuentra la garantía del derecho al acceso a los servicios de telecomunicaciones, y la salvaguarda de los derechos constitucionales en su prestación, en particular el derecho al honor, a la intimidad, al secreto en las comunicaciones y la protección de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, establece el deber estatal de promover el derecho de las personas a establecer medios de radiodifusión sonora y televisión comunitarias de servicio público, “para el ejercicio del derecho a la comunicación libre y plural” (art. 2.2).

En ese sentido, el Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público<sup>136</sup> define los mecanismos que el Estado ha de crear con el objeto de impulsar la fundación de iniciativas comunitarias de comunicación, como medios para el ejercicio de la comunicación de las comunidades organizadas en

135 Gaceta Oficial n.º 36.970, del 12 de junio de 2000.

136 Gaceta Oficial n.º 37.359, del 8 de enero de 2002.

su ámbito. Las mismas están sujetas a la regulación estatal, y deben ser de carácter no lucrativo.

### Actividad legislativa

El Proyecto de Ley sobre Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Lrsrt)<sup>137</sup> fue introducido en la AN el 23 de abril de 2003, por iniciativa legislativa de los grupos políticos que apoyan al gobierno nacional, siendo aprobado en primera discusión el 16 de mayo. Luego de un amplio proceso de debate público, inclusive de carácter internacional, fue modificado sustancialmente.

El último proyecto tiene como objeto “*establecer la responsabilidad social de los prestadores de los servicios de radio y televisión, sus relacionados, los productores nacionales independientes y los usuarios y usuarias*”. Para ello, se orienta a fomentar el equilibrio democrático entre deberes, derechos e intereses, a los fines de procurar la justicia social y contribuir a la democracia, la paz, los derechos humanos, la educación, la cultura y el desarrollo social y económico, de conformidad con las normas y principios constitucionales, de protección integral de niños, niñas y adolescentes, de libre competencia y las previstas en la LOTE, entre otras.

Sus objetivos generales son el ejercicio de la responsabilidad social de la audiencia; la libertad de expresión e información, sin censura, dentro de los límites propios de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, conforme a la CRBV y a los tratados internacionales de derechos humanos; el ejercicio y respeto de los derechos humanos (en particular, la protección del honor, vida privada, intimidad y reputación, así como el acceso a una información oportuna, veraz e imparcial); la difusión de información y materiales de interés social y cultural, dirigidos a niños, niñas y adolescentes; la difusión de producciones nacionales independientes y el fomento de la industria audiovisual nacional; el equilibrio entre deberes, derechos e intereses de las personas y de los prestadores de servicios; brindar facilidades para que las personas con discapacidad auditiva puedan disfrutar de la difusión de contenidos; y promover la participación de la ciudadanía.

El proyecto propone regulaciones de tenor similar a las normativas de numerosos países de occidente, en particular en relación con las medidas de protección de niños, niñas y adolescentes relacionadas con el horario infantil, previstas bajo la doctrina de la protección integral – e incorporadas al ordenamiento nacional por medio de la Lopna.

Prevé varias categorías de contenidos, de acuerdo al tipo de audiencia (todo público, supervisado y adulto), así como horarios de programación para cada uno de ellos, en

137 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. Exp. n.º 267.

atención fundamentalmente a la protección de niños niñas y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Lopna, el cual demanda “*garantía de mensajes e informaciones adecuadas*” durante el horario recomendado o destinado a este tipo de público.

Asimismo, prevé tanto la prohibición de la censura como la exigibilidad de responsabilidades ulteriores, para lo cual desarrolla un régimen de responsabilidad administrativa. Este régimen incluye múltiples supuestos que pueden dar lugar a multas, inclusive sanciones de suspensión por 72 horas por la difusión de “*contenidos que sean contrarios a la seguridad de la Nación*” o que remitan a delitos previstos en los principales pactos internacionales (apología o incitación a guerra civil, alteraciones del orden público, o delito). En caso de reincidencia, las sanciones se extienden a suspensión de concesión por 5 años (art. 29).

Por último, se debe destacar la materialización en su contenido del derecho a la igualdad y no discriminación, mediante el establecimiento de normas prohibitivas de contenidos o mensajes discriminatorios o que promuevan o inciten a la violencia o al odio nacional, racial o religioso.

A partir de un amplio proceso de discusión pública, que es reseñado brevemente en el análisis de situación del derecho, el proyecto de ley fue sustancialmente modificado en su estructura formal, incluyendo la eliminación de alrededor de 100 artículos de la primera versión. El segundo anteproyecto fue distribuido para su segunda discusión el 31 de julio, pero a la fecha del cierre de este Anuario no se avanzó más en su discusión.

### **Políticas de acceso universal a la información**

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2001–2007 prevé garantizar el acceso universal a la información, por medio de políticas educativas y de modernización tecnológica, acercando la informática e internet a todos los venezolanos. En relación con este objetivo, el Plan Nacional de Telecomunicaciones 2003 se propuso contribuir a la conformación de una sociedad “*donde los ciudadanos generen, dispongan e intercambien información que utilicen para su desarrollo integral y para el mejoramiento de la calidad de vida individual y colectiva*”<sup>138</sup>.

En el área del desarrollo del sector de las telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) se propuso implementar un Plan de Acción para controlar de manera oportuna la prestación ilegal de servicios de telecomunicaciones, así como continuar el proyecto para la optimización en la asignación y uso del espectro radioeléctrico.

Con respecto a la participación ciudadana en el acceso universal a la información

<sup>138</sup> CONATEL: *Plan Nacional de Telecomunicaciones 2003*. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/plan.htm>>

y a los medios de comunicación, se establecieron como metas: la ejecución de una Campaña Nacional de Divulgación de la Radio y Televisión Comunitaria; la asignación de los primeros Proyectos de Servicio Universal; así como el fortalecimiento de la red de Infocentros (centros de acceso a las autopistas de la información).

En junio de 2003, se firmó el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) y Conatel<sup>139</sup>, con el objeto de promover el establecimiento de medios de radio y televisión comunitarios de servicio público, así como puntos de acceso comunitario a internet. Al Fides le corresponde brindar apoyo técnico y asesoría a las comunidades organizadas, además de otorgar el financiamiento para la elaboración e implementación de los proyectos aprobados.

## Situación general

La percepción de un sector de la opinión pública nacional e internacional sobre las constantes amenazas a la libertad de expresión se mantuvo a lo largo del período. Las denuncias transmitidas por los medios de comunicación sobre agresiones y amenazas a sus periodistas, así como el debate sobre el proyecto de Lrsrt, fueron factores que coadyuvaron a la continuidad de esta tendencia. Un ejemplo notable de ese sentir se expresa en el comunicado emitido por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Eduardo Bertoni, con ocasión de los procedimientos administrativos abiertos por Conatel contra diversas empresas prestatarias del servicio público de televisión. El comunicado, que manifestaba su preocupación por los posibles efectos de estas providencias, afirmaba que la Relatoría “... *ha recibido información que desde las más altas instancias del Gobierno hubo pronunciamientos públicos sobre la posibilidad de que prontamente se cierren plantas de televisión*”<sup>140</sup>.

Pocos meses después de la divulgación de este comunicado, se produjo la clausura de un medio de comunicación en el país, segundo hecho de estas características que sucede luego del cierre del canal público en el marco del golpe de Estado de abril de 2002. Este caso, que afectó a la estación de televisión comunitaria Catia Tve por decisión de las autoridades de la Alcaldía Metropolitana, tuvo amplia repercusión en espacios internacionales relacionados con la defensa de la libertad de expresión. Ante este hecho, el Relator no solicitó al Estado medidas cautelares para proteger a los afectados, ni emitió un comunicado luego de su cierre arbitrario e ilegal.

139 Convenio Conatel-Fides, 23 de julio de 2003. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/convenios.htm>>.

140 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión manifiesta su seria preocupación por la iniciación de procedimientos administrativos a canales de televisión en Venezuela. Relatoría de Libertad de Expresión*. Comunicado de prensa, Washington DC, 6 de febrero de 2003. PREN/68/03.

En cualquier caso, más allá de situaciones que ameritan urgente atención, relacionadas fundamentalmente con las amenazas a periodistas en labor de informar, el patrón que describe la amenaza sobre la libertad de expresión que atraviesa Venezuela en los últimos años refleja más una sensación de posibilidad, que un efectivo menoscabo de las garantías que al Estado le corresponde resguardar para su ejercicio. En concreto, la organización no gubernamental estadounidense Human Rights Watch (HRW) ha señalado reiteradamente *“que los venezolanos disfrutaban de amplios márgenes de libertad de expresión, toda vez que los principales periódicos y canales de televisión del país son muy críticos con el gobierno actual e incluso se oponen a él, y que no dudan en expresar sus opiniones”*<sup>141</sup>.

Al respecto, conviene recordar las apreciaciones sobre el rol que los medios de comunicación han asumido en el escenario de pugnacidad política que enfrenta la nación. En su discurso ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en abril de 2003, Germán Mundaraín tuvo ocasión de recordar que *“los procesos de transformación en democracia en nuestro país históricamente han generado incertidumbre y fricciones entre los que preconizan el cambio y los que se oponen. En el presente, el debate entre ambas partes se ha venido realizando públicamente, teniendo escenarios iniciales de exaltación, con matices de intolerancia e irracionalidad”*<sup>142</sup>.

Al cuestionar el informe de derechos humanos difundido por el Departamento de Estado de los EEUU, el Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín, destacó que la mayor parte de la información proviene de fuentes hemerográficas de medios impresos, *“cuya imparcialidad estaría en duda por su abierta corriente a favor de la oposición”*<sup>143</sup>. Por su parte, José Miguel Vivanco, director ejecutivo de HRW Americas, coincidió con este planteamiento, al reiterar su diagnóstico sobre la situación nacional de la libertad de expresión: *“Si hay un país en que existe libertad de prensa y se ha llegado a niveles límites en esa libertad, ése es Venezuela”*. En relación con la labor de la mayor parte de medios de comunicación privados, afirmó: *“no hacen el más mínimo esfuerzo por presentar una posición equilibrada”*; por el contrario, *“se han convertido en la principal y más poderosa oposición al presidente Chávez”*, en un debate público caracterizado por *“insultos y ofensas”* de opositores y oficialistas<sup>144</sup>.

Como consecuencia de esta pugnacidad en el debate público, se ha provocado una circunstancia de riesgo para la labor periodística, y así lo ha destacado el Defensor del Pueblo en numerosas ocasiones. Asimismo, se han emitido recomendaciones destinadas

141 HUMAN RIGHTS WATCH: *Agencia oficial de prensa distorsiona la posición de HRW*. Nota de prensa, Washington, 28 de octubre de 2003.

142 *Venezuela: democracia y derechos humanos en los sucesos de abril del 2002*. Intervención del Defensor del Pueblo en la 59ª Período de Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Tema 18. 16 de abril de 2003.

143 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor desestimó informe sobre Derechos Humanos difundido por el Departamento de Estado*. Programa La voz de la Defensoría n.º 42. RNV - 630 AM. Reseña, 2 de abril de 2003.

144 IPS: *La libertad viene, la libertad va*. Nota de prensa, Cartagena de Indias, 19 de junio de 2003.



a las autoridades competentes, con el fin de que se instrumenten las medidas necesarias para proteger la integridad física de los periodistas en labores informativas – incluidas las medidas cautelares propuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Paralelamente, se han señalado los abusos del Poder Ejecutivo Nacional, en relación con aspectos como la utilización reiterativa de las cadenas de radio y televisión para difundir información y el tono a menudo agresivo de las declaraciones oficiales.

### Agresiones a periodistas

En un informe publicado en mayo, HRW adelanta un diagnóstico sobre la situación de la libertad de expresión en Venezuela, en que destaca que existen pocas limitaciones obvias de la libertad de expresión en Venezuela, mientras que los medios impresos y audiovisuales operan sin restricciones: *“La mayoría de ellos se oponen enérgicamente al Presidente Chávez y expresan sus críticas de manera inequívoca y con frecuencia estridente. No hay ningún periodista en la cárcel por ejercer su profesión y, en los últimos años ha habido muy pocos procesos penales contra periodistas o demandas civiles que hayan surtido efecto”*<sup>145</sup>.

Sin embargo, la organización manifiesta su preocupación sobre la agresividad del discurso público de los representantes estatales, fundamentalmente del Presidente de la República, y señala que los periodistas están expuestos a un riesgo físico constante. De acuerdo a HRW, entre 2002 y los primeros meses de 2003, se produjeron 130 amenazas y agresiones de diversa intensidad contra periodistas en labor de informar. Al respecto, destaca el aumento de las agresiones de simpatizantes del gobierno contra periodistas, en el marco de la polarización política. También informa que algunos simpatizantes de la oposición *“... atacaron a los medios públicos y comunitarios con una tendencia favorable al presidente”*.

El MP adelantó investigaciones referidas a las siguientes situaciones: la agresión a Alicia La Rotta, que fue agredida por un funcionario de la Dirección de Inteligencia Militar mientras cubría una manifestación de sectores de oposición al gobierno el 20 de junio 2002; al atentado denunciado por la periodista Martha Colomina el 27 de junio, cuando se desplazaba en su vehículo; y al robo de vehículo y privación ilegítima de libertad que sufrió el periodista Norberto Mazza, aparentemente vinculado con la delincuencia común. En el primer caso se conformó el tribunal; en el segundo se adelantaron investigaciones; y en el tercero se realizó la acusación contra los tres imputados<sup>146</sup>.

145 HUMAN RIGHTS WATCH: *Entre dos fuegos. La libertad de expresión en Venezuela*. Nueva York, mayo de 2003.

146 MINISTERIO PÚBLICO: *El 20 de junio se conformará tribunal mixto que juzgará a presunto agresor de periodista*. Caracas, viernes 13 de junio de 2003; *Ministerio Público acusó a presuntos asaltantes del periodista Norberto Mazza*. Caracas, 24 de octubre de 2003; y *Ministerio Público adelanta averiguaciones sobre atentado contra periodista Martha Colomina*. Caracas, 30 de junio de 2003.

A su vez, la CIDH siguió solicitando medidas cautelares para periodistas y medios, entre las cuales destacan la prórroga concedida al canal Globovisión, que luego de extenderse por todo el año, se prolongó hasta el primer semestre del año entrante; así como la concedida en julio a la periodista Marta Colomina.

Por otra parte, la Defensoría recibió una solicitud del presidente de Venezolana de Televisión (canal público), para que la institución mediara ante la falta de protección de su personal periodístico y equipos de trabajo. El peticionario destacó que los mismos habían sido objeto de diversos actos de agresión y hostigamiento en el marco de labores de cobertura de actividades de la oposición, y que a pesar de su solicitud, no habían contado con la protección de funcionarios de seguridad (P-03-00502).

A su vez, dos periodistas de la televisora comunitaria CatiaTve que cubrían la jornada de recolección de firmas convocada por la Coordinadora Democrática los días 1 y 2 de febrero (*El Firmazo*), fueron agredidas ante las cámaras de la televisora estatal. Las corresponsales relataron que se encontraban reportando la actividad en un sector de Catia, cuando en las cercanías detonaron un explosivo de los denominados *bin laden*. Al cruzar la calle para resguardarse, cuatro o cinco hombres altos y corpulentos, tomaron por el cabello a una de ellas y la lanzaron al pavimento, causándole rotura de costilla y un dedo de la mano. Al arrebatarle la cámara que cargaba, su compañera trató de recuperarla pero también fue golpeada. Una de las víctimas de esta agresión afirmó que les quitaron la cámara porque habían grabado a sus agresores portando armas de fuego<sup>147</sup>.

### ***Los medios y el lock out empresarial***

En el marco del *lock out* empresarial, las estaciones de televisión suspendieron sus espacios de programación habitual y los reemplazaron por una cobertura informativa ininterrumpida de oposición al gobierno y de apoyo al objetivo declarado de la protesta: lograr su derrocamiento. Así lo destaca HRW, al afirmar que “... *con escasas excepciones, respaldaron a los huelguistas y se hicieron eco de su petición de renuncia del gobierno. Los canales privados de televisión venezolanos bombardearon a los televidentes con la cobertura de las marchas y emitieron gratuitamente los mensajes políticos de la oposición en lugar de los anuncios comerciales*”<sup>148</sup>.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo condenó categóricamente los hechos de violencia registrados el 9 de diciembre de 2002 contra las sedes de algunos medios de comunicación social, recordando que “*en todos los países del mundo los periodistas gozan*

147 Noticia difundida por Venezolana de Televisión el 2 de febrero de 2003.

148 HUMAN RIGHTS WATCH: *Entre dos fuegos*. Op.cit.

de una consideración especial en materia de derechos humanos”. Complementariamente, ante el clima de agitación que vivía el país, el Defensor del Pueblo exhortó a los medios impresos, radiofónicos y audiovisuales, públicos y privados, a “rescatar la paz y la tolerancia”, invitándoles a detener las campañas permanentes de agitación y aconsejándoles que tuvieran “... *mesura a la hora de recibir las declaraciones de quienes utilizan la palabra como un instrumento de agresión*”<sup>149</sup>.

La Defensoría introdujo un recurso de protección a favor de los niños y adolescentes del país, en razón de que el conjunto de medios televisivos públicos y privados habían abandonado el horario destinado a programación infantil y de adolescentes, sustituyéndolos por programas “*que poseen un alto contenido de violencia y agresión*”. El escrito, consignado ante un tribunal de protección de Caracas, afirmaba: “*nos encontramos frente a una situación en la cual los medios de comunicación, en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, han conculcados los derechos relativos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes [...] derecho a la prestación de servicios públicos de calidad y al derecho a la información*”<sup>150</sup>.

Asimismo, el 26 de diciembre el MP introdujo una nueva acción en Caracas contra los medios televisivos. El escrito solicitaba entre otras cosas el cese de toda programación donde se incitara al odio y donde se presentaran hechos violentos que produzcan terror en los niños, así como la prohibición de la participación de niños y adolescentes en eventos de corte político<sup>151</sup>. El TSJ acumuló ambas acciones, y a la fecha de cierre del Anuario no había decidido sobre las mismas.

### ***La polémica sobre el Proyecto de Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión***

Este proyecto de ley, que ha sido objeto de debate público desde 2001, se convirtió en uno de los ejes de confrontación política entre los sectores que apoyan al gobierno y los sectores de oposición. Los primeros promovieron ampliamente su aprobación, por cuanto consideran que es necesario establecer un marco normativo que regule el ejercicio de la comunicación social por parte de las empresas prestatarias que disfrutan de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico<sup>152</sup>. Los segundos, que la bautizaron con el nombre de *Ley mordaza*, desarrollaron una amplia campaña en su

149 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo condena agresiones contra los medios de comunicación*. Nota de prensa, Caracas, 10 de diciembre de 2002.

150 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Protección ante el Juez del Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas*. Caracas, diciembre de 2002.

151 MINISTERIO PÚBLICO: *Pronunciamiento del Fiscal General de la República*. Nota de prensa, Caracas, 6 de enero de 2003.

152 Este proceso incluyó la conformación de diversas asociaciones ciudadanas para promocionar la sanción de la ley. En marzo, Conatel informó de la entrega de 83 mil firmas recogidas en Caracas y Vargas en respaldo del proyecto. En: CONATEL: *Entregadas firmas que respaldan proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. Nota de prensa, 20 de marzo de 2003.

contra, por considerar que esconde el objetivo fundamental de controlar los contenidos de la información que transmiten los medios privados<sup>153</sup>.

Por ser un tema de relevancia fundamental, la Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología y Comunicación Social de la AN abrió un amplio proceso de consulta pública. Por su parte, Conatel, realizó durante 2003 más de 60 foros, para su discusión y promoción.

El diputado Juan Barreto, uno de sus principales promotores, afirmó luego de su segunda discusión en comisión: “... realizamos distintos tipos de consultas, aquí vinieron los dueños de medios de comunicación, realizaron un conjunto de observaciones que fueron recogidas en este proyecto, las distintas iglesias presentaron argumentos, así mismo, los comités de usuarios y los productores independientes”. A su vez, destacó que es un proyecto que “... va a seguir siendo polémico, porque la oposición tiene una estrategia de negar todo aquello que contribuya con la democratización de la sociedad”<sup>154</sup>.

En contraposición, el diputado opositor Miguel Ángel Moyetones, vicepresidente de la comisión, consideró que la ley es “... sancionatoria, confiscatoria, y contrapuesta a la libertad de expresión”. A su vez, destacó que sus proposiciones fueron oídas, pero no tomadas en cuenta. Al subrayar que continuarían defendiendo su posición, subrayó que lo harían para defender “la libertad de expresión y la libre empresa y, sobre todo, defender este sistema democrático”<sup>155</sup>.

El proyecto fue también discutido en una reunión que a tal efecto se realizó en octubre en Washington DC, donde estuvieron presentes el ministro de Infraestructura, Diosdado Cabello, y el para entonces presidente de Conatel, Jesse Chacón; así como representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales. Entre los participantes, destacó la presencia de José Miguel Vivanco, de HRW, organización que había sido muy crítica de la primera versión del proyecto<sup>156</sup>.

Vivanco saludó que, luego de su revisión, se hubieran eliminado todas las referencias al desacato. Sin embargo, reiteró su preocupación sobre la existencia de varias disposiciones del Código Penal que prevén ese delito; así como la sentencia del TSJ que establece que los insultos a autoridades de los Poderes Públicos constituyen materias que pueden recibir tratamiento penal (tratada más adelante). A juicio del jurista, ello

153 Los opositores a la ley también adelantaron múltiples iniciativas para denunciarla y evitar su sanción; destacados políticos de oposición y medios de comunicación nacionales la denominan abiertamente *ley mordaza*, para mostrar su supuesto carácter censor. Ver entre otros: GLOBOVISIÓN: *Mendoza: No hay mayoría en la Asamblea para aprobar la Ley Mordaza*. Nota de prensa, Caracas, 14 de junio de 2003.

154 ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobado informe de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. Nota de prensa, Caracas, 19 de mayo de 2003.

155 Ídem.

156 HUMAN RIGHTS WATCH: *Debe modificar el proyecto de ley sobre radio y televisión*. Nota de prensa, Caracas, 21 de mayo de 2003; y: *Limitar el control estatal sobre los medios de comunicación*. Washington, 1 de julio de 2003

“...evidentemente, está en contradicción con los estándares universales en materia de libertad de expresión”. A su vez, destacó que la aprobación del proyecto de ley sería un retroceso para la libertad de expresión<sup>157</sup>. También asistió a la reunión Frank Smyth, representante del Comité de Protección a Periodistas, quien manifestó su preocupación, por considerar que la responsabilidad social y la libertad de expresión son dos temas distintos<sup>158</sup>.

### **Recurso de nulidad contra las leyes de desacato**

En julio, la Sala Constitucional del TSJ decretó parcialmente con lugar una acción de nulidad por inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código Penal, que penan con privación de libertad los delitos de ofensa, vilipendio y difamación, así como los atentados contra la integridad, el honor o la reputación de funcionarios públicos e instituciones del Estado. El recurso, interpuesto el 6 de marzo de 2001, fue decidido en el marco del amplio debate en torno al proyecto de Lrsrt. La jurisprudencia, que recoge la situación de pugnacidad presente en el debate público, generó unan nueva polémica en torno a la libertad de expresión<sup>159</sup>.

El recurso se basaba en las recomendaciones de la CIDH, que proponen la eliminación de este tipo de normas, conocidas genéricamente como *leyes de desacato*. Al respecto, el tribunal constitucional consideró que estas recomendaciones, si bien buscan frenar los actos de persecución política, no toman en cuenta “... la posibilidad de que dentro de una sociedad se expresen y comuniquen pensamientos e ideas, provenientes del poder económico privado o de grupos políticos que, actuando como un cartel limitante de la pluralidad, que es la base de la libertad de expresión, conformen un bloque o matriz de opinión que busque debilitar las instituciones del Estado para fines propios o ajenos”.

La sentencia considera que dichas instituciones “no pueden quedar inermes ante este abuso de la libertad de expresión, y ello hace – al menos para el caso venezolano – que la realidad impida una derogatoria de las leyes de desacato que, en alguna forma, sirven de valla ante el abuso e irrespeto de la libertad de expresión y ante esa situación que pone en peligro al propio Estado”. Por ello, la Sala consideró que las recomendaciones que produzcan esos efectos no pueden ser vinculantes para Venezuela<sup>160</sup>. Asimismo, destaca que la emisión de apelativos formalmente injuriosos “...supone un daño

157 VENPRES: *Lo que dijo y si dijo José Miguel Vivanco*. Transcripción de declaraciones de José Miguel Vivanco. Caracas, 22 de octubre de 2003. Audio disponible en: <<http://www.venezuelanalysis.com/audio.php?ano=1002>>.

158 VENPRES: *Human Rights Watch: En Venezuela reina la democracia y libertad de expresión*. Nota de prensa, Caracas, 21 de octubre de 2003.

159 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.492, del 15 de julio de 2003. Exp. n.º 01-0415.

160 La sentencia admitió la nulidad parcial de los artículos 223 al 227, procediendo a su reformulación en la parte resolutive de la sentencia; y desechó la nulidad de los artículos 141 al 152; 444 al 447; y 450.

*injustificado a la dignidad de las personas [...] La Constitución no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería por lo demás incompatible con la dignidad de la persona ...*<sup>161</sup>.

El Relator de la OEA lamentó por medio de un nuevo comunicado esta decisión del alto tribunal. Según su parecer, las leyes de desacato podrían atentar contra el ejercicio de la libertad de expresión, al proporcionar un mayor nivel de protección a los funcionarios públicos que a los ciudadanos privados<sup>162</sup>. A su vez, estas normas no pueden justificarse para defender el orden público, ya que ello contraviene el principio de que “*una democracia que funciona adecuadamente constituye la mayor garantía de orden público*”. Sin embargo, el Relator reconoció que el artículo 13 de la CADH prevé este propósito como uno de los motivos para la regulación de la expresión.

### ***Procedimientos administrativos contra empresas concesionarias***

Por otra parte, la supervisión y regulación de las empresas de servicio público de radio y televisión ejercida por Conatel fue motivo de amplia polémica. Esta labor, que se adelanta mediante inspecciones a los operadores de los servicios, monitoreos al espectro radioeléctrico y procedimientos de fiscalización tributaria, se orienta a supervisar el cumplimiento de la normativa por parte de los emisores, de acuerdo al ordenamiento vigente. Por ello, es materia natural del servicio público de comunicación. Sin embargo, al supervisar las condiciones en que se presta el servicio, puede tener impacto sobre las condiciones en que los medios de radio y teledifusión ejercen labores de comunicación social. En este campo, Conatel realizó 120 inspecciones a operadores de servicios de telecomunicaciones que prestan servicio ilegalmente, y ejerció acciones contra 9 de ellos<sup>163</sup>.

En enero, las empresas de telecomunicaciones Globovision, Radio Caracas Televisión (RCTV) y Televen introdujeron un recurso de nulidad en contra de diversos artículos de la LOTE, que incluía la solicitud de suspensión de los procedimientos administrativos abiertos en contra de las dos primeras. Se solicitaba la nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 171 numeral 6, 183 párrafo único, 208 numerales 1 y 8 y 209 de la LOTE, en función de que supuestamente limitan los contenidos de los programas de televisión y lesionan la garantía de la reserva legal en materia de limitación de derechos constitucionales, al establecer sanciones y suspensión temporal

161 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.492. Op.cit.

162 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión lamenta decisión del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela que convalida las leyes de desacato*. Comunicado de prensa, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 16 de julio de 2003. PREN/85/03.

163 CONATEL: *Conatel presenta los logros más resaltantes alcanzados en el 2003*. Nota de prensa, Caracas, 19 de diciembre de 2003.

o definitiva a los operadores de telecomunicaciones en función de lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones y el Reglamento sobre Transmisiones de Televisión, que son normas de carácter inferior.

En febrero, el Relator de la OEA emitió un comunicado, observando “*con seria preocupación*” la iniciación de diversos procedimientos administrativos, los cuales “*podrían culminar*” con la sanción de revocación de la habilitación administrativa o de la concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones otorgados a distintas empresas<sup>164</sup>. Sin embargo, el procedimiento más relevante se produjo en octubre contra la empresa que administra el canal de televisión Globovisión. Este caso, que incluyó decomiso de equipos, es analizado más adelante.

El 30 de mayo la Sala Constitucional del TSJ decidió al respecto del amparo introducido por las empresas de telecomunicaciones mencionadas, desestimando la solicitud de suspensión de los procedimientos administrativos en curso, pues se consideró que no existían evidencias que ameritaran la utilización de los poderes cautelares del alto tribunal. A su vez, la decisión destacaba que pronunciarse sobre los procedimientos sancionatorios iniciados por el Minfra supondría un pronunciamiento anticipado sobre el fondo del asunto planteado (la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas), “*... lo cual escapa al propósito esencial de toda medida cautelar; cual es procurar un estado de equilibrio que permita hacer ejecutable la sentencia de fondo por cualquiera de las partes*”<sup>165</sup>.

### ***Políticas de democratización de la comunicación***

A partir de la publicación en 2002 del reglamento del servicio público de radio y teledifusión comunitaria, Conatel inició una serie de actividades dirigidas a regular las radios y televisoras, así como a promover este tipo de iniciativas de comunicación. Su impacto sobre la medida en que se ejerce el derecho a la libertad de expresión por parte de comunidades normalmente excluidas de los procesos de comunicación es notable.

En ese sentido, el Plan Nacional de Telecomunicaciones prevé entre sus objetivos la promoción de nuevos actores comunicacionales. Entre los ámbitos en que se realizaron avances, destacan la habilitación de frecuencias para servicios de radiodifusión comunitaria, organizadas por medio de la ejecución de proyectos y el otorgamiento de habilitaciones.

Desde 2002, Conatel ha otorgado 60 autorizaciones a medios comunitarios en

164 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión manifiesta su seria preocupación por la iniciación de procedimientos administrativos a canales de televisión en Venezuela*. Comunicado de prensa, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 6 de febrero de 2003. PREN/68/03.

165 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.392, del 30 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0296.

todo el país, entre televisoras y emisoras de radiodifusión sonora<sup>166</sup>. En octubre, durante el acto de instalación del II Foro Internacional y I Festival de Medios Comunitarios, la Presidencia de la República informó del otorgamiento de Bs. 5 millardos para promover y financiar la creación de medios comunitarios<sup>167</sup>. Estos recursos serán administrados por medio de un convenio entre el Banco de Desarrollo Social (Bandes) y la Asociación Cooperativa de Medios Comunitarios, conformada por medios de esta naturaleza de todo el país. A su vez, en diciembre, varios medios de radiodifusión comunitarios que cuentan con habilitación, introdujeron los primeros proyectos para el acceso a los recursos del Convenio Marco Fides-Conatel, que se orientarán a la adquisición de equipos e infraestructura para su instalación y desarrollo<sup>168</sup>.

Por otra parte, las políticas de democratización del acceso a las tecnologías de la información son a su vez modalidades de gestión gubernamental que promueven la reducción de la llamada brecha digital entre los sectores de población que tienen acceso a estas tecnologías, y las que, debido a su condición socioeconómica, están excluidas de ellas. Así lo reconocieron los Estados signatarios de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información<sup>169</sup> (entre los cuales Venezuela), celebrada en Ginebra entre el 10 y 12 de diciembre.

Entre otras cosas, destacaron el acceso universal a las tecnologías de la información como un objetivo de todos los actores que participan de la sociedad, así como la libertad de opinión y de expresión como fundamentos esenciales de la sociedad de la información. Luego de reconocer la desigual distribución de las ventajas de la revolución de la tecnología entre los países desarrollados y en desarrollo, así como en las sociedades, se comprometieron a *“hacer de esta brecha digital una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginalizados”*. En ese sentido, subrayaron el deber de los poderes públicos de intervenir para corregir los fallos del mercado, y resolvieron prestar especial atención a la situación de los grupos marginados y vulnerables de la sociedad, por medio de la habilitación a los pobres *“a acceder a la información y utilizar las TIC [tecnologías de la información y la comunicación] como instrumento para apoyar sus esfuerzos por liberarse de la pobreza”*.

En este campo, el gobierno ha adelantado diversas iniciativas, ofreciendo conexión gratuita a internet y formación en computación por medio de los 243 infocentros existentes

166 La página web de Conatel incluye tablas con información sobre los operadores. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/operadores1.htm>>; y <<http://www.conatel.gov.ve/ns/operadores2.htm>>.

167 VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Resumen Informativo*. 24 de octubre de 2003. En: <<http://www.vicepresidencia.gov.ve>>.

168 CONATEL: *Cuatro medios comunitarios introducen proyectos al FIDES*. Nota de prensa, Caracas, 17 de diciembre de 2003.

169 ONU: *Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*. Ginebra, 12 de diciembre de 2003. WSIS-03/GENEVA/DOC/4-S.



en todo el país. Si bien son actualmente administrados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), en el periodo de análisis, las políticas se orientaron a promover su gestión participativa, contribuyendo así a promover el acceso a las tecnologías y la democracia social prevista en la CRBV. El proyecto para su gestión participativa, que se realizará por medio de franquicias sociales, incluyó la inauguración por Conatel del primer Punto de Acceso Escuela<sup>170</sup>, como experiencia piloto de capacitación.

### **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo de análisis, la Defensoría recibió tan solo una denuncia por vulneración del derecho a la libertad de expresión, en relación con la clausura ilegal de la estación de televisión comunitaria Catia Tve. Este caso es analizado en detalle más adelante. A su vez, se recibieron 3 denuncias relacionadas con el derecho a la información oportuna y veraz y 10 peticiones relacionadas con el derecho a réplica y rectificación. En estas últimas, se señaló como responsables a medios de comunicación impresos, por difundir informaciones que vinculaban a los solicitantes o sus familiares con hechos delictivos. Sólo en Maturín (Monagas) se señaló a un medio radiofónico.

Se presentaron 4 peticiones de réplica y rectificación, 2 en las delegaciones de la Sede Central (contra los diarios Diario 2001 y El Tiempo) y 2 en Bolívar (contra El Guayanés y Nueva Prensa). A su vez, se presentó una en cada uno de los siguientes estados: Monagas; Anzoátegui (contra El Tiempo, El Norte y El Metropolitano en una misma denuncia); Aragua (contra el Diario El Siglo); Carabobo (contra El Carabobeño); y en Falcón (contra el Diario Médano). En todos ellos, la institución sugirió la introducción de peticiones ante dichos medios, y remitió a los peticionantes al MP, en caso de que consideraran necesario iniciar procesos penales contra los mismos.

Entre las denuncias relacionadas con el derecho a la información oportuna y veraz, destaca el caso colectivo expuesto el 18 de febrero por representantes de varias asociaciones civiles de Caracas. Los denunciante afirmaron que los medios de comunicación privados estarían coartando los derechos de la mayoría de los habitantes, por medio de una presunta “*programación subliminal*” (P-03-01282).

Otra denuncia se presentó el 29 de julio, cuando el abuelo de una niña de 8 años acudió ante la Defensoría a denunciar tratamiento dañino de la información. El denunciante relató que su nieta había recitado una poesía en el acto conmemorativo de los 436 años de la ciudad de Caracas, el cual había sido televisado. Al día siguiente de su participación, el periodista Ricardo Matheus publicó un artículo en la página 3

170 LA RED.com: *Conatel inauguró el primer Punto de Acceso*. Nota de prensa, 16 de diciembre de 2003. En: <<http://www.lared.com.ve/archivo/telco78-1.html>>.

del Diario 2001, en el cual expresaba que la declamación de la niña era producto del “*adoctrinamiento oficial*” (P-03-05983).

### ***Procedimiento administrativo contra Globovisión***

El 3 de octubre de 2003, Conatel inició un procedimiento administrativo sancionatorio contra la sociedad mercantil Corpomedios GV Inversiones, C.A. (Globovisión). Su apertura estuvo motivada por la existencia de indicios de que la empresa hacía uso y explotación de porciones de espectro radioeléctrico en el Distrito Capital, sin contar con la autorización a tales efectos que debe otorgar Conatel<sup>171</sup>. El procedimiento tenía el objeto de examinar el incumplimiento de las disposiciones relativas a habilitación previa, concesión para uso y explotación del espectro, solicitud de habilitación o ampliación de atributos y obtención de concesión para uso del espectro (arts. 5, 7, 25 y 76 de la LOTE, respectivamente).

Estos procedimientos se vienen realizando con regularidad desde comienzos de 2003, como parte del Plan de Acción de Conatel para regular la prestación del servicio público de telecomunicaciones por parte de las empresas prestatarias<sup>172</sup>. Aun cuando los mismos fueron objeto de duras críticas, tanto por los canales afectados como por organizaciones de derechos humanos<sup>173</sup>, ninguno de esos procedimientos resultaron en medidas distintas de sanciones pecuniarias.

En este caso, Conatel aplicó al inicio del procedimiento la medida cautelar de incautación de equipos dispuesta en el artículo 183 de la LOT. Según informó el ministro de Comunicación e Información, Jesse Chacón, los equipos técnicos incautados estaban presuntamente siendo utilizados para uso clandestino del espectro radioeléctrico<sup>174</sup>.

Por su parte, durante el procedimiento y por un breve lapso de tiempo, Globovisión canceló sus emisiones. El mismo día, hizo público un comunicado, en que afirmaba que las incautaciones de los equipos realizadas en las estaciones repetidoras se habían ejecutado sin verificar la utilización de frecuencias no autorizadas. A su vez, destacaba que “... *se determinó que los equipos que se pretendieron incautar [en la sede del canal] se encontraban trabajando en frecuencia debidamente autorizadas por Conatel*”<sup>175</sup>.

171 CONATEL: *Conatel inicia procedimiento administrativo a fin de determinar irregularidades*. Nota de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.

172 Conatel realizó 77 monitoreos al espectro radioeléctrico y 639 inspecciones a operadores de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, que han concluido en la apertura de 57 procedimientos contra 9 operadores. En: CONATEL: *Conatel presenta los logros más resaltantes alcanzados en el 2003*. Nota de prensa, Caracas, 19 de diciembre de 2003.

173 Al respecto, José Miguel Vivanco, Director Ejecutivo de Human Rights Watch, afirmó “... *nos preocupa seriamente, tanto la actual investigación que se adelanta en contra de cuatro canales privados de televisión por infracciones de los reglamentos sobre emisiones, como la nueva ley de responsabilidad social en radio*” En: HUMAN RIGHTS WATCH: *Carta al Presidente Hugo Chávez*. Washington DC, 1 de julio de 2003.

174 MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN: *Ministro Jesse Chacón ratifica que sí hay uso clandestino del espectro por parte de Globovisión*. Nota de prensa, Caracas, 8 de octubre de 2003.

175 GLOBOVISIÓN: *Comunicado de Globovisión sobre la incautación de bienes*. Caracas, 3 de octubre de 2003.

Entre tanto, la noticia difundida a través de la página web que gestiona el canal televisivo, afirmaba: “*El gobierno del teniente coronel Chávez está medio cerrando Globovisión [...] Ya nos cerraron la mitad del canal al quitarnos las microondas y quizá mañana vengan de nuevo [...] Esto es un adelanto de la Ley Mordaza. No podremos hacer transmisiones en vivo, no podremos transmitir desde la Asamblea cuando pretendan aprobar la ley del Tribunal Supremo, cuando la Guardia Nacional arremeta contra la gente del petróleo, cuando haya una manifestación y la guardia masacre esa manifestación*”<sup>176</sup>.

Ante la información divulgada por diversos medios de comunicación, que señalaban que el Fiscal General de la República había prohibido a los fiscales del caso dar declaraciones ante la prensa, el MP hizo público un comunicado mediante el cual explicó: “... *todo procedimiento administrativo tiene sus propias maneras de ser impugnado con los recursos correspondientes, y con las acciones extraordinarias que crea conveniente el afectado [...] en ningún momento las medidas cautelares invocadas permiten interrumpir o impedir los procedimientos judiciales o administrativos que puedan producirse*”<sup>177</sup>.

La noche después de la apertura de este procedimiento, estalló una granada fragmentaria en la sede de la institución. Este evento terrorista es comentado en la sección relativa a seguridad ciudadana. Al respecto, el director de Conatel expresó: “*nosotros no queremos vincular, ni queremos pensar que esta situación se relaciona con un procedimiento administrativo*”<sup>178</sup>.

Por otra parte, el mismo día de la confiscación de los equipos, el Relator Especial de la CIDH manifestó su profunda preocupación por la medida impuesta, mediante un comunicado en el que recordaba al Estado venezolano “... *que los procedimientos administrativos nunca deben ser utilizados para silenciar las críticas e informaciones y que, en caso de adoptarse medidas extremas, debe asegurarse el pleno respeto al derecho de defensa*”<sup>179</sup>. Asimismo, solicitó al Estado venezolano la aplicación de medidas cautelares, mediante la devolución de los equipos incautados, y convocó a una audiencia para conocer con más detenimiento la situación.

Desde el mismo día de la apertura del procedimiento, organizaciones internacionales vinculadas con los derechos humanos y con la libertad de expresión hicieron públicos comunicados de diversa naturaleza, exigiendo la devolución de los equipos. El propio

176 GLOBOVISIÓN: *El gobierno nos está comenzando a cerrar*. Noticia de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.

177 MINISTERIO PÚBLICO: *FGR no prohibió presencia de fiscales en Globovisión*. Nota de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.

178 CONATEL: *Conatel deplora acto terrorista contra su sede*. Nota de prensa, Caracas, 4 de octubre de 2003.

179 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión manifestó su profunda preocupación por la medida administrativa que llevó a la incautación de equipos del canal venezolano Globovisión*. Comunicado, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 3 de octubre de 2003. PREN/92/03.

Secretario General de la OEA, César Gaviria, hizo público un comunicado en que manifestaba su preocupación por el procedimiento, señalando que esperaba su pronta resolución, “... para que de ninguna manera estos hechos sean interpretados como una obstrucción o menoscabo a la libertad de expresión”, y reafirmando su confianza en que los procedimientos respetarán la ley y el principio de la libertad de expresión “... que tiene vigencia a todo lo ancho de nuestro hemisferio y que todos en Venezuela acatan”<sup>180</sup>.

La audiencia ante la CIDH tuvo lugar el 21 de octubre, con la presencia por separado de autoridades públicas y representantes de los afectados por la medida. Durante el encuentro, Jesse Chacón manifestó su preocupación por la celeridad con la que el órgano tomó la medida cautelar a favor de Globovisión, debido que pudiera convertirse “... en un mecanismo de legalización de la clandestinidad en los países de América”<sup>181</sup>. A su vez, afirmó: “No tenemos ninguna duda que la actuación del estado venezolano está ajustada a derecho, lo que lamentamos es que hay otras decisiones tomadas por la CIDH, que parece que tuvieron un sesgo político predeterminado”<sup>182</sup>.

El 24 de octubre, luego de la reunión, el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón, se dirigió a la OEA por medio de una comunicación en que afirmaba: “... con la información con que cuenta ahora, la Comisión puede razonablemente determinar que no se puede concluir que la incautación de los equipos de enlace constituye en sí misma una restricción indirecta que esté causando un daño irreparable a las personas en virtud de una presunta falta de acceso a la información o a la libertad de expresión.” Además, solicitó al Estado venezolano “... que se garantice a los peticionarios de manera urgente un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes e imparciales que ampare contra actos que los peticionarios alegan como violatorios de sus derechos fundamentales”<sup>183</sup>.

El 28 de octubre, Conatel dictó la Providencia Administrativa n.º 327, en relación con el recurso jerárquico solicitado por Globovisión, por medio de la cual se confirmaron las medidas cautelares de suspensión del uso de las frecuencias presuntamente no autorizadas y la incautación de los equipos<sup>184</sup>.

El 12 de noviembre, Conatel declaró la terminación de la sustanciación del procedimiento y la apertura del lapso de decisión, la cual se efectuó el 9 de diciembre. Entre los motivos para decidir, Conatel afirmó que se había demostrado que Globovisión estaba haciendo uso de porciones del espectro radioeléctrico sin ningún tipo de permiso, razón por la cual se determinó

180 OEA: Gaviria comenta sobre hechos en canal de noticias venezolano. Nota de prensa, Washington DC, 3 de octubre de 2003. C-188/03.

181 LA HORA: Chacón: “Medida de CIDH podría legalizar clandestinidad en telecomunicaciones”. Nota de prensa, Caracas, 23 de octubre de 2003.

182 VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: Venezuela demuestra ante CIDH que sanciones aplicadas a Globovisión no obedecen a causas políticas. Nota de prensa, Caracas, 21 de octubre de 2003.

183 OEA: Comunicado de la Organización de Estados Americanos sobre el caso de Globovisión. REF: CORPOMEDIOS GV INVERSIONES, c.a. (Globovisión). Medidas cautelares – Venezuela. Washington DC, 24 de octubre de 2003.

184 CONATEL: CONATEL confirma Medida Cautelar a Globovisión. Nota de prensa, Caracas, 28 de octubre de 2003.

que “*estaba haciendo uso clandestino del espectro radioeléctrico*”<sup>185</sup>. Como resultado de esta infracción a la normativa vigente, se impuso una multa a la empresa equivalente a Bs. 585 millones, y se procedió al decomiso de los equipos, ordenando a su vez el cese de las actividades infractoras. En su comunicado, el ente regulador resaltó que el espectro radioeléctrico es un recurso limitado y un bien del dominio público (art. 5 de la LOTE), y por ello, “*supone para el Estado la responsabilidad de regular su uso, a fin de preservarlo y permitir que el mayor número de personas en condiciones de calidad y eficiencia puedan hacer uso de éste*”.

El 11 de diciembre, Globovisión presentó ante la Sala Político-Administrativa del TSJ un recurso de anulación contra esta medida administrativa, por considerar que Conatel había violado el debido proceso, al desconocer las pruebas aportadas por la parte afectada; adelantar opinión sobre el caso; no admitir muchas de las pruebas promovidas por Globovisión; cerrar el procedimiento sin decidir el recurso jerárquico; y aplicar la sanción de decomiso de equipos prevista sólo para el uso clandestino del espectro radioeléctrico, por cuanto el uso de frecuencias para enlaces de microondas portátiles no requiere de la obtención de una concesión. Asimismo, Globovisión reafirmó que a su parecer, la sanción impuesta representa un mecanismo indirecto de limitación de la libertad de expresión<sup>186</sup>. Al cierre del Anuario, el recurso fue admitido por el TSJ<sup>187</sup>.

### ***Cierre administrativo de Catia Tve***

Catia Tve es una televisora habilitada por Conatel para prestar el servicio de televisión abierta comunitaria de servicio público sin fines de lucro, en las parroquias Sucre, 23 Enero y La Pastora de Caracas. En función de la orientación participativa de este tipo de iniciativas, CatiaTve coloca su producción bajo el control de los actores sociales que convergen en la misma (asociaciones vecinales y comunitarias, organizaciones culturales, universidades, gremios, vecinos, comités de usuarios, etc.). Asimismo, adelanta un programa de formación audiovisual con la comunidad de Catia interesada en capacitarse para la comunicación audiovisual.

El 11 de julio, la presidenta de la emisora, Blanca Eckhout, acudió a la Defensoría a fin de denunciar que un grupo de funcionarios de la Alcaldía Metropolitana de Caracas se habían presentado el día anterior en el estudio de la televisora para clausurarla. La denunciante sostuvo que “*... sin previo aviso y sin ninguna orden de tribunales, sin ningún juez presente y sin haber levantado ningún acta, enviaron a una comisión integrada por un abogado y un ingeniero, y empezaron a soldar la reja de la entrada a nuestro estudio de transmisión, un*

185 CONATEL: *Conatel decide procedimiento sancionatorio iniciado a Globovisión*. Nota de prensa, Caracas, 9 de diciembre de 2003.

186 GLOBOVISIÓN: *Globovisión presentó ante el TSJ acción de nulidad ante medida impuesta por Conatel*. Nota de prensa, Caracas, 11 de diciembre de 2003.

187 TSJ: Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa. Sentencia del 10 de febrero de 2004. Exp. n.º 2003-1545/0.

*estudio muy pequeño que está en el piso 5 del Hospital Jesús Yerena de Lídice [...] procedieron sin alertarnos en lo absoluto a secuestrar nuestros equipos”*. Este atropello se ejecutó, según la peticionaria, por orden del Secretario de Salud de la alcaldía, Pedro Aristimuño, y del alcalde, Alfredo Peña (P-03-05397).

Por su parte, Ricardo Márquez, director de Catia Tve, afirmó: *“No entendemos cómo ellos, que tanto hablan de la libertad de expresión, vienen a negar a las comunidades más humildes su derecho a expresarse y a los comunicadores comunitarios su derecho a trabajar y a informar”*<sup>188</sup>.

En vista de la aparente vulneración de la libertad de expresión y de las garantías del debido proceso, el 14 de julio la Defensoría exhortó al MP a que iniciara la averiguación correspondiente, y solicitó información a Conatel. Asimismo, se ofició a la Alcaldía Metropolitana, solicitando información sobre el cierre de la referida televisora, sin obtener respuesta.

Al día siguiente de la acción, el alcalde Alfredo Peña desmintió la versión que lo relacionaba con el suceso, afirmando: *“... no tenía ni idea de que esa televisora funcionaba en el hospital Jesús Yerena de Lídice. Este es el único país del planeta donde una planta de televisión funciona en un hospital. Yo, como periodista, deseo que se concreten muchas de esas iniciativas de medios de comunicación alternativos, pero no en los hospitales”*<sup>189</sup>.

Por su parte, Ricardo Márquez mostró ante la Defensoría la constancia de la autorización correspondiente de uso del espectro radioeléctrico y del contrato de concesión suscrito entre Conatel y la Fundación Televisora Comunitaria del Oeste Catia Tve. A su vez, Jesé Chacón, titular de Conatel, afirmó que cuando se otorgó la habilitación, existía una autorización previa de la administración del hospital para instalar el transmisor, cuya baja potencia no tiene efecto alguno sobre la comunidad hospitalaria. Adicionalmente, se lamentó de que la prensa no recogiera el hecho, *“... tal como ha recogido otros casos que tienen que ver con la libertad de expresión”*<sup>190</sup>.

El 14 de julio, dos organizaciones vinculadas con la comunicación alternativa se hicieron eco de esta denuncia (Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Amarc, y la Agencia Latinoamericana de Información, ALAI). El día siguiente, hicieron otro tanto otras dos organizaciones internacionales vinculadas con el monitoreo de la libertad de expresión (Reporteros sin Fronteras e Instituto de Prensa y Sociedad), así como la organización de derechos humanos Provea<sup>191</sup>. El 17 de julio, HRW hizo otro tanto<sup>192</sup>.

188 CATIA TVE: *Alcaldía de Peña impide acceso a empleados de televisora comunitaria Catia Tve*. Nota de prensa, Caracas, 22 de agosto de 2003.

189 ALCALDÍA METROPOLITANA: *Alcalde Mayor clausuró II Encuentro Comunitario del 23 de Enero*. Nota de prensa, Caracas, 14 de julio de 2003.

190 VENPRES: *Jesse Chacón: Cierre de Catia Tve viola libertad de expresión*. Nota de prensa, Caracas, 11 de julio de 2003.

191 PROVEA: *Provea condena acciones de alcaldía mayor contra Catia Tve*. Nota de prensa, Caracas, 15 de julio de 2003.

192 HUMAN RIGHTS WATCH: *Preocupante clausura de Catia TVE*. Nota de prensa, Washington DC, 17 de julio de 2003.

El 15 de julio, Conatel informó de la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio contra la alcaldía, con el fin de determinar si los hechos denunciados constituyeran un ilícito administrativo. En su notificación, Conatel le otorgó un plazo de quince días hábiles para consignar los alegatos para su defensa, de acuerdo a la normativa vigente<sup>193</sup>.

El 17 de julio, el Cabildo Metropolitano de Caracas aprobó en sesión ordinaria un acuerdo en contra del cierre de Catia TVe, como medida de desagravio al daño causado por la acción arbitraria de clausura. Los concejales partidarios del gobierno metropolitano afirmaron que “... *el principio de la libertad de prensa y de expresión es intocable, así no nos guste Catia-TV*”<sup>194</sup>. Ese mismo día, la Secretaría de Salud emitió un comunicado, mediante el cual solicitaban disculpas por la medida, que “*no fue consultada ante instancias superiores de esa alcaldía*”<sup>195</sup>.

El 29 de julio, los representantes de la televisora comunitaria presentaron ante la Sala Constitucional del TSJ un recurso de amparo constitucional contra Alfredo Peña<sup>196</sup>. En días sucesivos, la fundación introdujo nuevos recaudos ante la sala, para sustanciar su solicitud. En comunicado de prensa del 10 de agosto, anunciaron que estaban adelantando las medidas judiciales y legales requeridas, “... *a objeto de denunciar y solicitar la restitución de [nuestros derechos] haciendo uso de los canales regulares, legales y constitucionales...*”<sup>197</sup>. A su vez, anunciaron que habían solicitado medidas cautelares ante la CIDH. El 22 de agosto, la presidenta de la televisora, Blanca Eckhout, introdujo una denuncia ante el MP, solicitando la apertura de una investigación penal.

Al cierre del Anuario, el reclamo de Catia Tve no ha recibido respuesta de las instancias jurisdiccionales ante las que ha acudido. A su vez, la CIDH no emitió un comunicado en relación a este hecho, ni solicitó medidas cautelares para resguardar el derecho a la libertad de expresión de esta iniciativa de televisión comunitaria.

## Recomendaciones

### Al Poder Ejecutivo

Se le recuerda que el acceso universal a la información es una cualidad incluyente de los derechos analizados lo cual implica el deber de establecer políticas dirigidas a divulgar informaciones para todos sectores de la población, incluidos los de la oposición.

193 CONATEL : *Conatel inicia procedimiento administrativo sancionatorio contra Distrito Metropolitano de Caracas*. Nota de prensa, Caracas, 15 de julio de 2003.

194 VENPRES: *Gracias a la solidaridad nacional e internacional Cabildo Metropolitano aprobó acuerdo en contra del cierre de Catia TV*. Nota de prensa, Caracas, 17 de julio de 2003.

195 AFP: *Alcaldía de Mayor de Caracas retrocede en su decisión de desalojar a Catia TV*. Nota de prensa, Caracas, 17 de julio de 2003.

196 TSJ: Sala Constitucional. Cuenta n.º AA50-T-2003-001946. Caracas, 29 de julio de 2003.

197 CATIA TVE : *Acción ilegal contra la televisora comunitaria del oeste CatiaTve*. Nota de prensa, Caracas, 10 de agosto de 2003.

## **A Conatel**

Adecuar el registro sobre operadores, concesionarios y habilitaciones a formatos accesibles y sencillos a fin de garantizarle su conocimiento y uso adecuado a la mayor cantidad de personas posible.

## **Al Poder Legislativo**

Someter sus decisiones legislativas a la mayor consulta posible, diseñando mecanismos de participación masiva a fin de legitimar en el poder soberano todo el marco jurídico por desarrollar.

## **Al Poder Judicial**

Imprimirle la mayor celeridad posible, sin detrimento de la justicia, a los procesos que despachan, en virtud de lo trascendental de los derechos que se tratan.

Se les recuerda que la igualdad ante la ley es un principio constitucional que ha de cubrir todas las actuaciones de la República; en consecuencia, las discriminaciones en la precedencia de las causas a decidir deben atenderse exclusivamente cuando se trate de personas protegidas especialmente por la carta magna.

## **A las instituciones privadas y comunitarias de comunicación**

Profundizar en la labor de promoción y fortalecimiento del derecho del público a saber, en virtud del papel que ejercen como portadores de la verdad.

## DERECHO A LA JUSTICIA

### SUMARIO

*La adecuación del marco legal relativo al funcionamiento de las instituciones del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) se vio afectada por la falta de acuerdo entre las facciones políticas en pugna. Sin embargo, durante el periodo se produjo la sanción del Código de Ética y Disciplina del Juez venezolano y la Jueza venezolana, el cual representa una notable iniciativa en orden a procurar una justicia transparente, imparcial y ajustada a derecho.*

*Los casos conocidos por la Defensoría evidenciaron la continuidad de fallas notables en la administración de justicia, vinculadas fundamentalmente a incumplimientos en el proceso,*



que se relacionan a su vez con la ineficiencia e insuficiencia de los mecanismos, y que afectan notablemente los derechos de los imputados o representados. En concreto, se recibieron 1.963 casos que refirieron insuficiencias o irregularidades de naturaleza diversa; esta cantidad representa una disminución de un 24% con respecto a las 2.570 denuncias recibidas en el periodo anterior.

Por su parte, el TSJ informó de diversos avances en ámbitos relacionados con el nuevo Poder Judicial, entre ellos el progresivo desarrollo de las instituciones de defensa pública y la reestructuración y reforma del sistema. Si bien los avances en el desarrollo de sistemas de computación son notables, persisten considerables insuficiencias de infraestructura y equipamiento. Complementariamente, el TSJ informó de la marcha de los concursos de oposición para jueces de la República, señalando avances en ese sentido.

Por otra parte, se reseñan los avances en relación con casos notorios vinculados con la conflictividad política: los procesos abiertos con motivo de las muertes producidas en los enfrentamientos del 11 de abril de 2002, los relativos al golpe de Estado y los procesos contra los líderes de la acción de protesta de diciembre de 2002 y enero de 2003. En todos ellos, la acción de la justicia se ha visto afectada por las repercusiones políticas de los procesos.

Finalmente, se revisa el proceso en el ámbito interamericano en relación con los sucesos del 27 de febrero de 1989, específicamente lo vinculado con la sentencia de reparaciones y la imputación a un reducido número de presuntos responsables.

## Doctrina

En los sistemas internacionales de derechos humanos, el derecho a la justicia presenta formulaciones diversas. La CADH reconoce el derecho a las garantías judiciales, incluyendo la obligación de garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de toda persona que interponga un recurso (art. 8), y el derecho a la protección judicial ante actos que violen sus derechos humanos (art. 25). A su vez, el PIDCP recoge el derecho a la igualdad ante los tribunales y el derecho a ser oído por los tribunales, y desarrolla extensivamente las garantías del proceso (art. 14).

Por su parte, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder<sup>198</sup> insta a los Estados miembros a proveer a las víctimas de delitos y abuso de poder de mecanismos que les permitan el acceso a la justicia, así como a una pronta reparación del daño que hayan sufrido; y de procedimientos judiciales y administrativos expeditos, justos y accesibles.

En el ámbito constitucional, se distinguen el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 26)

198 ONU: Asamblea General, Resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.

y el derecho al debido proceso (art. 49), que muchas veces inciden en la misma etapa del proceso.

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho autónomo, que se activa ante la solicitud de quien se siente vulnerado en sus derechos o intereses, incluso los colectivos o difusos. Representa una garantía para el ejercicio de otros derechos humanos, pues permite su exigibilidad ante los órganos del Estado, cuando se ven menoscabados y se requiere del auxilio o reparación de la justicia. Está integrado por el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia; el derecho a la gratuidad de la justicia; el derecho a una sentencia oportuna, fundamentada en derecho y congruente; y el derecho a la efectividad de la tutela, incluyendo la tutela cautelar y la garantía de ejecución de la sentencia.

Por su parte, el derecho al debido proceso garantiza el respeto a los derechos fundamentales durante el proceso judicial o administrativo. Abarca el derecho a la defensa; a la presunción de inocencia; a ser oído y juzgado por jueces naturales; a no confesarse culpable ni declarar contra sí mismo; a no ser juzgado sino por leyes preexistentes; a no ser juzgado por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgado anteriormente; y al restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada.

Estos derechos deben contemplarse en toda actuación judicial y en todo momento del proceso, y exigen que la administración de justicia active las garantías desde el momento mismo en que interviene. Para garantizarlos, la CRBV dota de rango constitucional a la defensa pública, como garantía para el derecho a la defensa de aquellas personas que no poseen recursos para costearla.

Por otra parte, el sistema de administración de justicia constitucional debe regirse por una serie de principios, entre los cuales se encuentran la gratuidad, la accesibilidad, la imparcialidad, la transparencia, la independencia y la responsabilidad. Adicionalmente, el Poder Judicial tiene autonomía funcional, financiera y administrativa, y debe contar para su funcionamiento con una asignación presupuestaria anual no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional (art. 254).

El sistema está constituido por el TSJ y los demás tribunales de la República; el sistema penitenciario, la Defensoría Pública y los ciudadanos que participan en la administración de justicia; el MP y los órganos de investigación penal; los auxiliares y funcionarios de justicia; los medios alternativos de justicia; y los abogados autorizados para el ejercicio (art. 253).

Al TSJ le corresponde el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos del conjunto de instituciones del Poder Público. Al Ministerio Público le corresponde garantizar los derechos y garantías constitucionales relacionados con el proceso, así como la celeridad y buena marcha de la administración de justicia. Asimismo, le compete ejercer la acción penal en nombre del Estado, y adelantar las acciones a que diera lugar el comportamiento ilegal de cualquier funcionario público.

El recurso más significativo ante vulneraciones de los derechos humanos es la acción de amparo constitucional (art. 27), que se orienta a permitir la defensa o restitución de los derechos y garantías constitucionales, incluidos los que no estén expresamente consagrados en la CRBV o en el derecho internacional. A su vez, la CRBV establece el derecho de solicitar el amparo de la jurisdicción internacional, de acuerdo a los procedimientos establecidos en los sistemas internacionales de derechos humanos.

## Marco normativo

Para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, le corresponde al TSJ, de acuerdo al artículo 267 de la CRBV, dirigir, gobernar y administrar el Poder Judicial, además de vigilar las actuaciones de sus órganos e instancias jurisdiccionales. A su vez, la entrada en vigencia de la nueva Constitución requiere de la adecuación de la legislación al efecto. En ese sentido, el proyecto de ley que organiza el Tribunal Supremo de Justicia viene siendo discutido en medio de un amplio debate, que una vez más se centra en las críticas de sectores de oposición sobre sus supuestas finalidades de control político. En enero, el proyecto entró en cuenta en la AN, siendo aprobado en primera discusión el 28 del mismo mes.

Por otra parte, en agosto de 2000, el TSJ dictó la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial,<sup>199</sup> que crea la Comisión Judicial, órgano supervisor de todas las instancias, incluyendo la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM).<sup>200</sup> Asimismo, creó las llamadas Unidades Autónomas: Inspectoría General de Tribunales, Servicio Autónomo de la Defensa Pública y Escuela Judicial. Si bien el artículo 30 de dicha normativa ordenaba el cese de las actividades de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial a partir del 1 de septiembre de 2000, ésta aún ejerce funciones disciplinarias.

## Actividad legislativa

Luego de dos años y medio de discusiones, el 16 de octubre la AN sancionó el Código de Ética y Disciplina del Juez venezolano y la Jueza venezolana.<sup>201</sup> No obstante, aún espera para su promulgación, debido a que el 7 de noviembre el gobierno nacional lo devolvió a la cámara para su revisión. El código está dirigido a promover la ética y disciplina de los jueces venezolanos, así como la transparencia en la trayectoria profesional, moral y personal de los encargados de administrar justicia. Se trata de un avance normativo de envergadura, que

199 Publicada en Gaceta Oficial n.º 37.014, del 15 de agosto de 2000.

200 El Consejo de la Judicatura, sus Salas y dependencias administrativas pasaron a formar parte de este órgano.

201 Propuesto por el TSJ, el proyecto de este Código había entrado en cuenta legislativa en marzo de 2001 y su primera discusión fue iniciada el 19 de julio de ese año.

luego de su sanción definitiva deberá tener un impacto notable sobre los procesos de exigibilidad de transparencia y ética en la función judicial.

El instrumento establece la creación de tribunales disciplinarios judiciales para juzgar las conductas éticas de los magistrados, y define un campo de exigencias específicas para alcanzar la excelencia de los administradores de justicia. Los jueces tendrán nuevas responsabilidades y nuevos deberes, entre ellos, “... *asumir que el ordenamiento jurídico es inherente a la dignidad de la persona y a sus derechos [y que] Reconocerla y protegerla en su autonomía ética e indemnidad, es un deber de la administración de justicia que siempre deberán atender*” (art. 3). El código obliga a los jueces a ser independientes, imparciales, dignos, transparentes, honestos, diligentes, leales, prudentes y austeros, además de parecerlo.<sup>202</sup>

Asimismo, define el alcance y contenido de los derechos a la justicia y al debido proceso, al ordenarle al juez que, en el ejercicio de sus funciones: “... *debe impartir justicia asegurando el acceso oportuno y gratuito a la misma, cumpliendo el derecho y protegiendo las garantías que la [CRBV] reconoce a las personas*” (art. 5).

### **Reforma del Código Penal**

El Código Penal venezolano, que data de 1926, sufrió una reforma menor en 2000, cuando se tipificaron los delitos de desaparición forzada de personas. A su vez, en 2001 se conformó en la AN una Comisión Mixta para la Reforma del Código Orgánico Procesal Penal, el Código de Justicia Militar y el Código Penal. Si bien la reforma del COPP se sancionó en 2001, el debate sobre la reforma del código penal enfrenta los mismos avatares que muchos otros procesos de adecuación legislativa en los últimos años, debido a la falta de confluencia de intereses entre los bloques parlamentarios y la dificultad para llegar a acuerdos en los procesos legislativos.

En febrero, la Comisión recibió un informe preliminar sobre la reforma, elaborado por un equipo de asesores, que proponen la actualización del código. Al cierre del periodo, la Sala Penal del TSJ presentó un anteproyecto para un nuevo código, elaborado a instancias del alto tribunal. En la actualidad, está siendo discutido en esa instancia, previo a su presentación al órgano legislativo.

De acuerdo al responsable de su elaboración, el magistrado de la Sala, Alejandro Angulo Fontiveros, el proyecto es de corte liberal, “*porque no es represivo en exceso sino comprensivo y con una tendencia general de no fijar penas altas*”.<sup>203</sup> Sin embargo,

202 El artículo 16 del Código establece: “*La conducta pública y privada del magistrado o magistrada, juez o jueza debe fortalecer la confianza de la comunidad en su integridad e imparcialidad para administrar justicia, debiendo evitar la realización de cualquier acto que lo haga o la haga desmerecer en la estimación pública y que pueda comprometer el decoro de su ministerio*”.

203 TSJ: Código Penal. Anteproyecto. Exposición de motivos. Alejandro Angulo Fontiveros. S/f. En: <<http://www.tsj.gov.ve>>.

ante delitos como el homicidio, las lesiones, la violación, el robo, el secuestro, los actos de terrorismo y los delitos sexuales, se propone ampliar las penas.

A su vez, se destaca la innovación del hurto famélico, que establece que *“no se castiga a quienes se apoderen de alimentos para calmar un hambre prolongada por una notoria situación de pobreza extrema; o de medicinas, para curar una grave enfermedad”*. Otros aspectos progresivos están relacionados con la abolición de disposiciones discriminatorias contra la mujer, tales como los delitos de adulterio, la seducción con promesa matrimonial, y el incesto; así como con los derechos sexuales y reproductivos, al eliminar la penalización del aborto en caso de haber transcurrido menos de tres meses de la gestación.

### Situación general

El sistema de justicia está constituido por el TSJ, los tribunales determinados por ley, el MP, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia y los abogados autorizados para el ejercicio (art. 253 de la CRBV). La rectoría del sistema le corresponde al TSJ, mientras que la ejecución de las políticas y programas de la administración de justicia le corresponden a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM), que también se encarga de asegurar el suministro de recursos a las distintas unidades del Poder Judicial y de la construcción y mantenimiento de las sedes judiciales.

En 2003, le fue asignado al Tribunal Supremo de Justicia un presupuesto de Bs. 680.018.714.800, de los cuales Bs. 626.977.255.045 se ejecutaron a través de la DEM. El presupuesto asignado a la DEM presentó una disminución del 45% con respecto a su formulación inicial, y representó el 1,63% del presupuesto anual, todavía lejos del 2% establecido en la CRBV.<sup>204</sup> No obstante, se produjo un aumento con respecto a los recursos de 2002, cuando se le asignó el 1,43% del presupuesto.<sup>205</sup>

De acuerdo a un estudio realizado por la Universidad Central de Venezuela, los venezolanos perciben al sistema de administración de justicia como *“clasista, parcializado y mediatizado por presiones de todo tipo”*. Esta opinión se reproduce tanto en las clases bajas como en las medias. A su vez, el poder económico es considerado como la influencia con más peso. *“Se considera mayor la influencia del poder económico, después la de los partidos políticos y por último la del gobierno”*.<sup>206</sup>

204 Ley de Presupuesto 2004 y Modificaciones. Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre).

205 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Anuario 2002. Mimeo.

206 UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA: *Los excluidos de la Justicia*. Op.cit., pág. 214. (¿Dónde se cita por primera vez?)

El TSJ viene orientando sus esfuerzos en dos sentidos; por un lado, hacia el Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial, que se centra en el desarrollo y consolidación de la plataforma material que soporta a los 823 tribunales del sistema judicial y las instancias de Defensa Pública. Una de las áreas donde se han invertido esfuerzos ha sido precisamente la reestructuración de la plataforma del sistema. En concreto, la consolidación y puesta al día de la plataforma computacional de acceso a las decisiones del alto tribunal por medio del portal web del TSJ representa un gran avance en materia del acceso formal a la justicia así como un paso hacia la transparencia judicial.

A su vez, el TSJ ha adelantado diversos esfuerzos para promover la participación de la población tanto en los procesos judiciales como en los programas de formación, capacitación o formulación de proyectos jurídicos; así como en los procesos de designación de jueces por concursos de oposición. A pesar de que estos esfuerzos evidencian una política institucional orientada a enfrentar los problemas de acceso al sistema de administración de justicia, el mismo sigue caracterizado por las fallas en la accesibilidad, la falta de confianza en su efectividad y los retrasos en los procesos.

El Programa de Modernización,<sup>207</sup> ejecutado por la DEM, incluye la dotación de equipos de computación a todos los tribunales y a las unidades autónomas del país,<sup>208</sup> incluyendo la Defensa Pública. Además de coadyuvar notablemente a la transparencia y la fiscalización de los procesos, estos avances deberán tener efectos en relación con la duración y eficacia de los procesos.

En ese sentido, una investigación sobre la defensa pública penal dada a conocer en mayo de 2003, recogía un diagnóstico sobre las condiciones en que adelantan su trabajo los defensores públicos. Entre otros hallazgos, se destaca que la elaboración de estadísticas sobre las causas atendidas se ve entorpecida por la falta de una dotación mínima de mobiliario y equipos de oficina, así como de “... *infraestructura tecnológica que permita informatizar la información, lo que obliga al personal a llevar en forma manual el registro de las causas, expedientes y actuaciones*”.<sup>209</sup>

En cuanto al desarrollo de la Defensoría Pública en relación con los recursos humanos disponibles, la misma estaba constituida al cierre del Anuario por 530 Defensores Públicos: 364 distribuidos en los ámbitos jurisdiccionales, 163 asignados al sistema de protección de la Lopna y 3 ante el TSJ. Al respecto del proceso para su consolidación, el TSJ ha previsto el rediseño de su estructura organizacional, para adecuarlo al nuevo Estado de Derecho previsto en la CRBV.

207 El objetivo del Convenio 3514-VE entre la DEM y el Banco Mundial es financiar la infraestructura de apoyo necesaria para mejorar la productividad y la eficiencia de la administración de justicia en el país. En: <<http://www.tsj.gov.ve/DEM/modernizacion.htm>>.

208 TSJ: *Acto de Apertura Judicial 2004. Palabras del Doctor Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia*. 15 enero de 2004.

209 PAZ ACTIVA AC: *Defensa Pública Penal y Acceso a la Justicia en Caracas. Informe Final*. Caracas, mayo 2003. Jacqueline Richter y Carmen Luisa Roche, investigadores. En: <<http://www.tsj.gov.ve>>.

Por otra parte, el Presidente del TSJ reconoció la gravedad de la existencia en 1999 de un 90% de jueces provisorios, e informó de la apertura de concursos de oposición en 2003 para alrededor del 50% de los 1.577 cargos de jueces actualmente existentes en la nación. Esta cifra representa un récord en relación con la década pasada, y requiere de una política sostenida para garantizar la estabilidad de las instituciones judiciales. Sin embargo, esos esfuerzos se paralizaron en el mes de mayo de 2003 y, desde aquel momento, no se han vuelto a abrir concursos para la designación de jueces titulares.

Según el máximo representante del TSJ, se presentaron diversos problemas que requieren de soluciones, entre ellos “*los relacionados con el rendimiento de los aspirantes, en cuanto se detectó la participación reiterada y fallida de un mismo aspirante en concursos de diferentes categorías y materias; así como, la necesidad de revisar técnica y jurídicamente aspectos tales como, los derechos recursivos de los aspirantes y la calificación de las credenciales*”.<sup>210</sup> De acuerdo a Rincón, se esperaba reanudar estas convocatorias al comienzo del año 2004.

El MP, por su parte, ha presentado las líneas de un Plan Estratégico que, entre otras metas, pretende unificar criterios para garantizar la operatividad del sistema judicial. Asimismo, el proyecto de modernización que adelanta este órgano del Poder Ciudadano intenta disminuir la cantidad de causas acumuladas en el tiempo, las cuales constituyen un peso excesivo para el Estado y para quienes esperan celeridad en sus acciones ante los órganos jurisdiccionales. Este anuncio se realizó en el marco del 2º Encuentro Regional de Fiscales Superiores del MP con Presidentes de Circuitos Judiciales Penales, que tuvo lugar en noviembre en Aragua. Este evento, que tuvo continuidad en diciembre en la región oriental, representa una iniciativa importante para potenciar la interrelación entre los principales actores del proceso. Su objetivo es precisamente reforzar las relaciones entre los diferentes organismos operadores de justicia y optimizar la acción penal en el país.<sup>211</sup>

A continuación se revisan algunos de los patrones más habituales de denuncias presentadas ante la Defensoría, así como algunos casos que ilustran las situaciones más frecuentes que enfrentan los ciudadanos en su relación con la administración de justicia. Posteriormente se revisan los avances en tres casos de relevante resonancia en la opinión pública: el proceso de reparaciones del caso sobre los sucesos del 27 de febrero de 1989 decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; los procesos vinculados con los enfrentamientos en el marco del golpe de Estado de abril de 2002; y los procesos relacionadas con presuntas responsabilidades penales en relación con la actividad denominada paro cívico (*lock out* empresarial) y la paralización de la industria petrolera.

210 TSJ: *Acto de Apertura Judicial 2004. Palabras del Doctor Iván Rincón Urdaneta*. Op. cit.

211 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público y circuitos judiciales intercambian experiencias para optimizar acción penal en el país*. Nota de prensa. Caracas, 20 de noviembre de 2003.

## **Análisis de casos atendidos**

Durante 2003, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 1.963 casos que refirieron insuficiencias o irregularidades en distintos momentos y ámbitos del derecho a la justicia. Esta cantidad representa una disminución de un 24% con respecto a las 2.570 denuncias atendidas en 2002. Del total de casos, 118 se referían al derecho a la justicia propiamente y 1.845 al debido proceso. Entre estos últimos, alrededor de una sexta parte reclamaba debido proceso en la relación del ciudadano con la administración pública, y el resto lo hacía en sede judicial. A su vez, la suma de estas denuncias constituye el 21% del total de casos atendidos en materia de derechos civiles.

Las delegaciones donde más denuncias se presentaron fueron: Lara (334), Miranda (236), Sede Central (168), Táchira (157), Sucre (131), Zulia (125), Bolívar (86), Yaracuy (81), Amazonas (78), Carabobo (71) y Trujillo (57). A su vez, los órganos vinculados con la administración de justicia señalados como responsables fueron: los tribunales con 429 señalamientos, el MP con 286 y el Cicpc con 92. Las policías estatales recibieron 157 señalamientos y las policías municipales 131, mientras que en sede administrativa fueron señaladas las alcaldías (215), distintas instancias ministeriales (209) y las gobernaciones (12).

## **Acceso a la justicia**

Se trata de casos que reflejan las dificultades de acceso a los órganos del sistema de administración de justicia, entre éstas: insuficiencia o lejanía de tribunales, falta de información sobre los recursos existentes y desconfianza sobre la efectividad de los mismos. A su vez, algunos evidencian la insuficiencia en la actuación de los operadores o mecanismos existentes. Los 118 casos atendidos fueron abiertos a solicitud de 60 peticionarias, 45 peticionarios y 10 colectivos de personas organizadas. A su vez, la Defensoría inició 3 expedientes por impulso de oficio.

Una de las principales barreras para acceder a la justicia se relaciona con la falta de recursos económicos para lograr una representación adecuada. A la vez, el proceso de consolidación de la Defensa Pública todavía no ha permitido superar estas barreras, tanto por su insuficiencia como por la falta de información sobre este mecanismo para garantizar la representación y la defensa. Así, bajo esta categoría se clasifican también casos en que se reclama el apoyo de abogados o defensores públicos, cuando la persona o sus familiares no pueden sufragar estos gastos. Uno de ellos se presentó en Zulia, cuando un solicitante que enfrentaba una demanda de desalojo de su vivienda, en relación con un conflicto hereditario, solicitó información sobre los medios para acceder a una adecuada representación ante la justicia, ante el temor de verse en la calle como resultado de la falta de representación legal (P-03-00928).



### ***Debido proceso***

La función de administración de justicia incluye actuaciones de múltiples actores vinculados con el proceso, desde el momento de la citación o detención hasta el sobreseimiento de la causa o sentencia en firme y cumplimiento de la pena respectiva. En múltiples ocasiones se denunció retardo procesal derivado de la inasistencia de fiscales del MP u otros funcionarios del sistema de administración de justicia en diferentes momentos del proceso. La no comparecencia de funcionarios competentes a menudo retrasa las audiencias, vulnerando las garantías del afectado.

El 29 de abril, una ciudadana denunció que su ex cónyuge, imputado por el delito de homicidio calificado contra su hija, se encontraba en libertad a pesar de haber sido formalmente acusado por el Juzgado Primero de Control de la Circunscripción Judicial del estado Miranda. El juez ordenó medida privativa de libertad, pero luego de dos meses de detención un tribunal de juicio le decretó medida cautelar sustitutiva. A pesar de que ya habían transcurrido nueve meses desde entonces, el juicio no se había llevado a cabo por la falta de comparecencia del fiscal del MP y de los escabinos (P-03-02829).

También se denunciaron casos de falta de debida sentencia, en razón de los principios de imparcialidad, transparencia, autonomía y adecuada fundamentación en derecho, entre otros; o por dilaciones indebidas en la emisión de las decisiones. En Caracas, una ciudadana denunció la parcialidad del juez del Área Metropolitana que sigue el caso de su hermano, al que funcionarios de la policía municipal de Guarenas le privaron de libertad, luego de la denuncia del padre de una de las niñas a las que trasladaba en su transporte escolar. Un tribunal ordenó su remisión al Internado Judicial de El Rodeo, sin convocar audiencia preliminar. De acuerdo a la denunciante, durante la audiencia la jueza emitió opinión a los familiares del detenido sobre el caso, lo cual les hizo suponer que su actuación no es imparcial. Asimismo, denunció que durante el proceso, se vulneraron los derechos a la defensa y a la libertad del afectado, ya que se le había negado el derecho a comunicarse con su familia e inicialmente no se le permitió tener representación jurídica (P-03-06395).

A menudo, las garantías se ven afectadas por la falta de celeridad procesal en la sustanciación de expedientes, bien por omisión o por negligencia de las autoridades competentes. En no pocas ocasiones, las circunstancias del caso apuntan a la posibilidad de que las decisiones u omisiones de los operadores de justicia se vean influenciadas por intereses de terceros. El 5 de febrero, un colectivo de campesinos de Bolívar denunció que la jueza de un tribunal en materia civil y agraria se negaba a acordar una medida cautelar en un caso por posesión de terreno, porque supuestamente debía entregar su cargo. Después de 3 días de espera, la causa fue enviada a otro tribunal, y el juez se inhibió por problemas personales (P-03-00100).

A su vez, el 21 de enero una peticionaria solicitó en Caracas la intervención defensorial, por la falta de idoneidad de la medida cautelar sustitutiva de libertad impuesta a su persona por un juzgado penal del Área Metropolitana, que le impuso la obligación de presentación cada 8 días en su sede. Luego de ocho meses presentándose ante el tribunal, el MP no había adelantado acusación en su contra (P-03-00464). También se presentaron casos en los que ciudadanas denunciaron la inacción de fiscales del MP, ante solicitudes de medidas cautelares por agresión de sus parejas u otros miembros de la familia (P-03-00401). Este tema es tratado también en el capítulo de derechos sociales, en relación con la situación de la violencia contra la mujer.

En diversas circunstancias, se supo de personas detenidas que llevaban largos periodos de tiempo en espera de audiencia. Estas situaciones vulneran tanto las garantías del proceso como el derecho a la libertad personal. El 25 de enero, la Defensoría inspeccionó de oficio los calabozos de la Comandancia de la policía de Monagas, donde 2 personas detenidas informaron que tenían 15 meses detenidos a la espera de citación judicial por el Juzgado Quinto de Juicio. Solicitaron el traslado al Centro Penitenciario de Oriente y tener conocimiento sobre el estado de sus causas (P-03-00075).

En otros casos, la prolongación de la privación ilegal de libertad se produce por fallas en la actuación de los funcionarios. Así, una peticionaria denunció en octubre que su hijo se encontraba detenido por el delito de lesiones graves y había sido condenado a 8 meses de prisión. Su boleta de excarcelación fue librada a la policía de Vargas, cuando correspondía librarla a la PM. Debido a este error, su hijo tenía 4 días privado ilegítimamente de su libertad. Un representante de la Defensoría se trasladó al juzgado de ejecución, el cual emitió copia certificada de la boleta de excarcelación, lográndose la liberación del ciudadano (P-03-01480).

A su vez, un ciudadano que tenía abierto un expediente penal por delito de drogas desde el 7 de septiembre de 2001, había visto suspendida la audiencia en 16 oportunidades. En los tribunales le habían informado a su concubina que la mayoría de las suspensiones fueron motivadas por inasistencia a las citaciones del fiscal del MP y de los testigos, que son funcionarios policiales (P-03-00912). En otro caso, en Lara, un familiar denunció que su tío tenía seis meses de detenido por el delito de robo agravado, y que la audiencia de juicio se había suspendido en diez oportunidades por falta de escabino (P-03-00335).

En algunos casos la ineficacia de la justicia, aunada a los retrasos en el proceso, prolongan en el tiempo las consecuencias de la falta de amparo. En concreto, un ciudadano que se desempeñó 15 años como miembro de la GN en Vargas, acudió ante la Defensoría para exponer un retardo procesal de larga data. En 1997, había sido dado de baja, al abrirse un procedimiento judicial contra él por delitos contra la propiedad. El ciudadano, que al momento de su retiro ocupaba el cargo de Cabo Primero, interpuso los recursos legales

correspondientes ante el tribunal que lo sancionó, pero ninguno fue declarado con lugar. No obstante, en una nueva fase del proceso, logró demostrar ante el Tribunal de Control del estado Vargas que su retiro se derivó de falsa incriminación. El 18 de agosto de 2003, el tribunal dictó el sobreseimiento de la causa. Sin embargo, su solicitud de reingreso en la GN fue denegada por la aplicación de normas que no existían cuando se produjo su baja. Cabe destacar que el retardo en que incurrió el tribunal escapaba de sus posibilidades de defensa (P-03-11399).

### ***Mediación en conflicto penitenciario vinculado con retardo procesal injustificado***

En la tarde del 9 de marzo, la dirección del Internado Judicial de Coro se puso en contacto con la Defensoría, para informar que los internos se habían declarado en huelga de hambre y que 148 familiares apoyaron la acción y se quedaron encerrados dentro de las instalaciones del internado. La Defensoría coordinó la asistencia de jueces, defensores públicos y fiscales, quienes escucharon los planteamientos de los internos. Las causas de la huelga eran el retardo procesal y la falta de otorgamiento de beneficios debidos a los internos. Ese mismo día se acordó integrar un equipo multidisciplinario que se encargaría de atender a la población penal de manera individual, estudiando cada caso particular.

Luego de atender los casos de 120 internos, se logró que 29 familiares abandonaran el encierro, y se acordó que el resto saldría voluntariamente una vez se procesaran con éxito el resto de las quejas. En los días siguientes, se otorgaron 20 traslados y 9 libertades retardadas. A través de una mesa de diálogo con los representantes de los reclusos y del sistema de administración de justicia, se acordó el cese de la huelga y el abandono del internado por los familiares restantes.

Entre los puntos tratados en el acuerdo estaban: control sobre la celeridad en los procesos de enjuiciamiento; visitas periódicas de una unidad de apoyo psicológico y de trabajo social; asistencia defensorial a los Jueces de Ejecución, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 479 del COPP; constitución de un servicio de asesoría jurídica con carácter permanente; traslados oportunos de los penados y acercamiento familiar; y dotación de insumos médicos y provisiones para garantizar la manutención a los internos. A su vez, se acordó designar un mediador permanente, para la resolución de los conflictos derivados de retardos procesales y dilaciones indebidas en el otorgamiento de beneficios, con vistas a prevenir y evitar futuras crisis.

En consecuencia, gracias a la mediación defensorial y la articulación de todos los actores del proceso, se alcanzaron acuerdos sustantivos para evitar la recurrencia de los retardos, y se logró suspender la huelga y alcanzar la salida de los familiares, que permanecieron por 6 días dentro de las instalaciones del internado judicial (P-03-00215).

### ***Debido proceso en jurisdicción laboral***

El 14 de agosto de 2003 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica Procesal del Trabajo (LOPT).<sup>212</sup> Se trata de una notable innovación en materia judicial, que se orienta a desarrollar una jurisdicción laboral centrada en los principios de oralidad, rapidez, eficacia, equidad y gratuidad en los procesos laborales. Su progresiva implementación debe arrojar un saldo de celeridad procesal que redunde en beneficio de los trabajadores. Al evaluar la nueva norma, el magistrado Omar Mora, presidente de la Sala de Casación Social del TSJ, destacó que su plena implementación significará la garantía del derecho a la justicia de los trabajadores.<sup>213</sup> Mientras esto se concreta, se siguen presentando situaciones de incumplimiento directamente vinculadas con los actores del proceso.

El 6 de marzo, un ciudadano de 63 años de edad denunció que presentó un reclamo laboral por despido injustificado ante la Inspectoría del Trabajo de Miranda. Agotada esa vía, su expediente fue enviado a la Procuraduría del Trabajo, pero el procurador no había introducido la demanda. Al ser increpado sobre las razones del retraso, afirmó que se derivaba de la falta de actualización del cálculo del monto del reclamo, así como de la falta de tiempo para realizarlo. En estas circunstancias, el derecho a la justicia podía verse afectado por vencimiento del lapso para ejercer la acción (P-03-00148).

Otro caso afectó a 66 docentes pertenecientes a la gobernación de Yaracuy, quienes fueron despedidos en 1997 sin el pago de sus prestaciones sociales. Ese mismo año introdujeron una demanda por cobro de prestaciones en el tribunal laboral de esa jurisdicción, el cual a la fecha de la queja no se había pronunciado. A pesar de las gestiones realizadas, no habían logrado información alguna sobre los motivos que derivaron en la paralización del expediente por cinco años (P-03-01029).

### ***Sistema de protección de niños y adolescentes***

En Zulia, una ciudadana wayúu denunció que su hija de 16 años de edad había sido abusada sexualmente por un agente de la policía regional, cuando trabajaba para él en una venta de mercancía seca. Ante un delito de esta naturaleza, la Defensoría considera inapropiado el recurso a la mediación personal sin intervención institucional, máxime cuando se trata de un funcionario de un cuerpo de seguridad estatal. Sin embargo, el funcionario policial convino con los padres de la niña para resarcir su delito pero incumplió su promesa. A su vez, al acudir la peticionaria al Consejo de Protección del Niño y del Adolescente del municipio Rosario de Perijá, le indicaron que el caso sería ventilado por la ley guajira, dada su condición de indígena wayúu (P-03-01152).

212 Gaceta Oficial n.º 37.504, del 13 de agosto de 2002. El desarrollo de esta ley estaba previsto en la disposición transitoria cuarta de la CRBV.

213 TSJ: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo es la Humanización de la Justicia*. Nota de prensa. Caracas, 20 de marzo de 2003.

Este caso evidencia la falta de claridad con respecto a las implicaciones de los nuevos derechos de los pueblos indígenas, así como del sistema de protección de niños y adolescentes. Ante la insuficiencia del acuerdo entre las partes, las instituciones deben tomar en consideración el interés superior de la adolescente afectada, así como la necesidad de determinar la responsabilidad en que haya incurrido el funcionario acusado de cometer el delito de abuso sexual.

Por otra parte, el 5 de febrero una ciudadana responsabilizó a una jueza de protección de Zulia que tramitaba el caso de la sucesión de sus hijos, por la negativa de hacerle entrega del dinero que les correspondía. Tras revisar el expediente judicial, un funcionario defensorial constató retardo procesal, entre otras irregularidades. Asimismo, se evidenció que la juez no daba respuesta a los oficios del abogado de la peticionaria que reclamaba los derechos de sus hijos nacidos fuera del matrimonio. Luego de oficiar al juez rector de la circunscripción judicial, se logró que la jueza se inhibiera del caso (P-03-00108). El comportamiento irregular de la jueza vulneró el proceso y las normas previstas en el código de ética por sancionar, pero es además especialmente preocupante, por afectar la protección y seguridad de un niño.

En otro caso, la peticionaria informó que el padre de su hija de cuatro meses de edad se había comprometido ante el MP a realizar el depósito de su obligación alimentaria. Luego de seis meses, no había cumplido con la misma, lo que derivó en remisión del expediente fiscal a un tribunal de protección. Tras librar dos citaciones, el padre no se presentó, y el tribunal no volvió a actuar en resguardo del derecho de protección alimentaria del niño (P-03-00160).

### **Proceso de reparaciones relacionado con los sucesos del 27 de febrero de 1989**

El 29 de agosto de 2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó la sentencia de reparaciones relativa al proceso que cursa ante esa instancia en relación con los sucesos del 27 de febrero de 1989 (el Caracazo). En aquella ocasión, que marca la historia contemporánea de Venezuela, las protestas contra las medidas económicas adoptadas por el gobierno nacional fueron respondidas con una represión oficial generalizada y con la suspensión de garantías de derechos fundamentales. Como resultado de la acción policial y militar, se produjo la muerte de al menos varios centenares de venezolanos.

Entre las múltiples consideraciones de la sentencia, la Corte destacó como positivo que durante la audiencia pública celebrada el 10 de noviembre de 1999, el Estado había reconocido los hechos y la responsabilidad internacional que acarreaban. Sin embargo, manifestó su preocupación porque a la fecha de publicación de la sentencia, en ninguna de las causas abiertas en relación con aquellos sucesos “... *las autoridades*

*judiciales internas han adoptado una decisión definitiva en la que se identifique a los responsables y se establezcan las sanciones correspondientes a los hechos”.*<sup>214</sup>

La decisión instaba al Estado a investigar los hechos y sancionar a los responsables, tanto materiales como intelectuales, garantizando la participación de los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en todas las etapas de las investigaciones; y divulgando ampliamente sus resultados. También decidió que el Estado debía localizar y entregar a sus familiares los restos mortales de las dieciocho víctimas determinadas; y que debía adoptar las providencias necesarias “*para evitar que vuelvan a repetirse las circunstancias y los hechos del presente caso*”. Entre ellas, el ajuste de los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de los derechos humanos, y la capacitación en derechos humanos y sobre la limitación del uso de armas de fuego para los miembros de los cuerpos de seguridad.

En relación con las reparaciones de carácter pecuniario a las 45 víctimas y familiares representados en el caso, la Corte decidió que el Estado debía indemnizar por concepto de daños materiales y por los gastos incurridos en 14 años de impunidad, así como por compensación del daño inmaterial, por un monto aproximado de US\$ 5,57 millones.

### ***Inicio del proceso de reparación***

El 11 de noviembre, a cuatro semanas de vencido el plazo de cumplimiento de la sentencia de reparaciones, el Ejecutivo Nacional informó que se procedería a pagar los más de Bs. 8.819 millones por concepto de indemnizaciones establecidos por el órgano interamericano, que serían entregados a las víctimas y familiares representados ante la justicia internacional. Con ese fin, se solicitó un crédito extraordinario ante la AN.<sup>215</sup>

Al momento de anunciar esta decisión, el ministro de Relaciones Exteriores, Roy Chaderton Matos, explicó que Venezuela acepta la jurisdicción obligatoria de la CIDH y que, por lo tanto, está obligada a cumplir la sentencia. A su vez, destacó que “*...la cumplimos también con un sentido de justicia. No es posible devolver la vida a los ciudadanos asesinados en aquel entonces, pero sí es posible resarcir tanto a las familias afectadas, como a las organizaciones que se crearon entonces para defender los derechos humanos*”. Por su parte, representantes de Cofavic, organización que representa a los familiares y víctimas ante la Corte, señalaron como positiva la decisión de cumplir con el proceso de reparaciones.

En noviembre, la Comisión de Finanzas de la AN anunció la aprobación de una operación de crédito especial, para viabilizar el pago de las indemnizaciones. El presidente de la

214 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso del Caracazo vs. Venezuela. Sentencia de Reparaciones*. Serie\_C\_95\_es. San José de Costa Rica, 29 de agosto de 2002.

215 VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Gobierno aprueba recursos para cancelar indemnización a víctimas del “Caracazo”*. Nota de prensa. Caracas, 12 de noviembre de 2003.

comisión, Rodrigo Cabezas, dijo que por medio de estos recursos, el gobierno cumple con la sentencia “... *que de alguna manera reivindica a una gran cantidad de venezolanos que perdieron la vida, y a otros que resultaron golpeados y heridos por militares en el hecho conocido como el Caracazo*”. A su vez, destacó que en la entrega de estos recursos podrían producirse algunos retrasos, “... *pero hoy nos corresponde a nosotros hacer justicia, restablecer en la medida de lo posible el daño ocasionado*”.<sup>216</sup>

A su vez, el diputado Francisco Solórzano, al recordar la existencia de una fosa común en La Peste, en el Cementerio General del Sur (Caracas), en la cual fueron enterrados centenares de víctimas de la represión estatal de aquellos sucesos, destacó la disposición del Gobierno de reconocer la deuda con las víctimas del.<sup>217</sup>

### ***Procesos judiciales de responsabilidad penal***

Por otra parte, los procesos adelantados en 2002 por el MP, en relación con el establecimiento de responsabilidades penales, también presentaron novedades. Se trata de las acusaciones contra presuntos responsables de la muerte de dos víctimas de la represión en el marco del Caracazo: Crisanto Mederos, por una parte, y Luis Manuel Colmenares, por otra.

La muerte de Crisanto Mederos se produjo el 3 de marzo de 1989, cuando un grupo de efectivos militares entró en la residencia familiar y le asesinó. En agosto, el MP presentó la acusación formal contra tres oficiales del Ejército, por la presunta comisión del delito de homicidio calificado en grado de complicidad correspectiva. Los acusados son: Colmenares Gómez, teniente coronel; Blanco Berroterán, capitán; y Yáñez Figueredo, subteniente.<sup>218</sup>

Por otra parte, el ex funcionario policial Luis Manuel Colmenares fue asesinado el 7 de marzo de 1989, en el municipio Baruta (Caracas). En enero de 2002, el MP acusó formalmente a Jorge Jiménez Sánchez, comisario de la PM, quien presuntamente disparó contra la víctima, por el delito de homicidio intencional; mientras que Pedro Blanco Belmont, cabo primero de la PM, fue acusado por homicidio intencional en grado de complicidad correspectiva. Sin embargo, la audiencia preliminar no se realizó hasta el 21 de noviembre de ese año, luego de más de 10 suspensiones. En septiembre de 2003, el Tribunal 28° de Juicio del Área Metropolitana de Caracas absolvió a los dos funcionarios policiales acusados por el homicidio.

Entre otras pruebas, el MP consignó el expediente administrativo abierto por la PM en 1989, el cual señalaba la responsabilidad de los imputados en la muerte de Colmenares. Sin embargo, la juez que conocía del caso desestimó las pruebas, por haber sido recogidas

216 ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobados 8.9 millardos para víctimas del «Caracazo» y aguinaldos de pensionados*. Nota de prensa. Caracas, 26 de noviembre de 2003.

217 Ídem..

218 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público acusó a tres oficiales del Ejército por homicidio cometido durante “El Caracazo”*. Nota de prensa. Caracas, 18 de agosto de 2003.

hace 14 años, cuando estaba en vigencia el Código de Enjuiciamiento Criminal, “... y en ese momento se violaban muchos derechos”.<sup>219</sup> El MP anunció la apelación de la sentencia absolutoria.

### **Nuevos avances**

Al cierre del Anuario, el gobierno nacional anunció que se había iniciado el proceso de entrega de las indemnizaciones, con la publicación en prensa nacional de las 170 personas beneficiadas y la recepción de documentos de los beneficiarios. Asimismo, se decidió que la compensación se llevaría a cabo en un acto público en presencia de un juez, quien certificaría los montos entregados a cada familiar y víctima.<sup>220</sup> Adicionalmente, el MP anunció la imputación de Ítalo del Valle Alliegro, ex general de División (r), por la presunta comisión del delito de homicidio. Valle Alliegro era ministro de la Defensa durante el segundo mandato del ex presidente Carlos Andrés Pérez, y fue responsable de las medidas de seguridad adoptadas durante los sucesos.<sup>221</sup>

### **Investigaciones relacionadas con el golpe de Estado de abril de 2002**

En abril, el Fiscal General de la República, Isaías Rodríguez, presentó un balance sobre el alcance de las investigaciones y actuaciones del MP, en relación con los sucesos relacionados con el golpe de Estado de abril de 2002. Para entonces, había 31 personas imputadas, 18 de ellas en relación con las víctimas mortales y los heridos del 11 de abril; 10 por los muertos y heridos que se produjeron entre el 12 y el 14 de abril; y 3 por las acciones de saqueo.<sup>222</sup>

En esa oportunidad, Isaías Rodríguez reconoció que el resultado de las investigaciones no había sido el esperado, en virtud de la cantidad de expedientes y causas, y la complejidad que algunas de ellas revisten. No obstante, ratificó el compromiso del MP de llevar adelante todas las acciones necesarias para esclarecer los hechos y establecer responsabilidades penales. A su vez, señaló los obstáculos derivados de la imposibilidad de proteger de contaminación la escena de los sucesos; la dificultad para identificar plenamente a todos los sospechosos; y la contaminación política de la investigación, la cual produjo interferencias, el silencio de algunos testigos y víctimas, y facilitó la huida de algunos de los sospechosos.

Por su parte, el Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín, al hacer público en abril el segundo informe sobre estos sucesos, reconoció que las investigaciones no habían arrojado los resultados esperados: “*El saldo resulta negativo, pues la respuesta obtenida por los*

219 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia absolutoria de PM acusados por homicidio durante El Caracazo*. Nota de prensa. Caracas, 19 de septiembre de 2003.

220 VENPRES: *Nuevo plazo a familias y víctimas del caracazo para entrega de documentos*. Nota de prensa. Caracas, 9 de febrero.

221 VENPRES: *Imputado por presunto homicidio Ítalo del Valle Alliegro por hechos del Caracazo*. Nota de prensa. Caracas, 20 de febrero de 2004.

222 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público ha imputado a 31 personas por los sucesos ocurridos entre el 11 y el 14 de abril*. Nota de prensa. Caracas, 11 de abril de 2003.



*poderes públicos ha sido en la mayoría de los casos insatisfactoria*”.<sup>223</sup> En este Anuario se presenta una versión reducida del informe, donde se realiza el seguimiento a las investigaciones realizadas en 2002.

Al respecto de la responsabilidad por los hechos de violencia, la Defensoría consideró que la misma recae sobre todos los sectores en pugna. En ese sentido, la institución no exoneró a ninguna de las partes, pero rechazó la criminalización que algunos medios de comunicación adelantaron de los actores que actuaron en función de su apoyo al gobierno. Con respecto a la impunidad que todavía prevalece, el Defensor del Pueblo resaltó que “... *la sentencia que dictó el Tribunal Supremo de Justicia declarando sin lugar el enjuiciamiento de los altos oficiales que participaron en el golpe de Estado [...] es una contribución a la impunidad*”.<sup>224</sup>

Uno de los procesos de aquellos sucesos cuyo desarrollo se ve notablemente afectado por la polarización política y la instrumentación de la opinión pública, es el relacionado con los enfrentamientos del 11 de abril de 2002, en las adyacencias de Puente Llaguno. La incompatibilidad de las versiones esgrimidas por quienes apoyan al gobierno y quienes lo adversan, afecta la marcha de las investigaciones y la posibilidad de establecer claramente responsabilidades. A continuación, se revisan algunos de los avances que se dieron durante 2003 en los procesos de imputación del delito de homicidio contra efectivos de la PM y la GN, por un lado, y contra cuatro civiles, por otro.

### ***Imputación de efectivos de seguridad ciudadana***

En 2002, el MP imputó a ocho funcionarios de la PM por los delitos de uso indebido de arma de guerra y homicidio calificado en perjuicio de Ruddy Alfonso Duque y Erasmo Sánchez; y lesiones en perjuicio de 35 ciudadanos que resultaron heridos. El tribunal 4° de Control de Aragua rechazó inicialmente la solicitud fiscal de privación de libertad contra los ocho acusados, decisión que fue apelada por el MP el 17 de enero de 2003.<sup>225</sup>

Posteriormente, el Juzgado 1° de Control rechazó de nuevo dicha solicitud y anuló las acusaciones hechas contra uno de los imputados, sin que mediara audiencia preliminar. Debido a ello, el TSJ decidió destituir al juez que tomó esa decisión. En abril, se dictó finalmente auto de detención contra los 8 efectivos, luego de que la Corte de Apelaciones del estado Aragua revocara la decisión y fijara como sitio de reclusión la Comandancia General de la Policía Metropolitana, en Cotiza.<sup>226</sup>

223 ÚLTIMAS NOTICIAS: Germán Mundaraín: “Se ha hecho poco por aclarar los sucesos de abril”. Nota de prensa. Caracas, 10 de Abril de 2003.

224 Ídem.

225 ÚLTIMAS NOTICIAS: Denuncian a jueza que liberó 8 policías del 11-A. Nota de prensa. Caracas, 13 de marzo de 2003.

226 MINISTERIO PÚBLICO: Ministerio Público imputó a funcionarios de la PM por dos muertes del 11-A. Nota de prensa. Caracas, 16 de abril de 2003.

En mayo, la Sala Penal del TSJ ratificó la radicación del caso en la jurisdicción de Aragua, luego de que los representantes de los imputados presentaran una solicitud de avocamiento ante la Sala.<sup>227</sup> Finalmente, en junio, el MP volvió a presentar la acusación por homicidio calificado, lesiones y uso indebido de armas de guerra. Los delitos de homicidio incluyeron los consumados contra las dos víctimas identificadas, y otros en grado de frustración.<sup>228</sup>

En agosto, el Tribunal 4º de Control negó la solicitud de revisión de la medida privativa de libertad solicitada por la defensa, y confirmó la privación judicial de libertad dictada por la Corte de Apelaciones de Aragua y ratificada luego por el tribunal, durante la audiencia preliminar de presentación.<sup>229</sup>

El representante legal de las víctimas declaró que se había violado el derecho al debido proceso de la mayoría de sus representados, pues sólo se notificó de la causa a 4 de los 22 ciudadanos que forman parte de la acusación privada. Por otra parte, reveló que muchas de ellas habían recibido amenazas de muerte, para prevenir su asistencia a la audiencia, lo que generó que varias se alejaran del proceso.<sup>230</sup>

En diciembre, el MP anunció que las audiencias de juicio deberían comenzar en el mes de febrero de 2004. Por su parte, la representación de las víctimas solicitó la apertura de una investigación en relación a estos hechos contra el alcalde metropolitano, Alfredo Peña, el director de la PM, comisario Lázaro Forero, y el secretario de Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor, comisario Henry Vivas, por su presunta responsabilidad en los delitos que se le imputan a los funcionarios policiales<sup>231</sup>. Al respecto, el MP informó que en caso de que en el transcurso del juicio emergieran elementos que pudieran señalar presuntas responsabilidades de los superiores jerárquicos del cuerpo policial capitalino, se procedería a abrir una investigación al respecto.

A su vez, en abril el MP anunció la imputación del delito de homicidio intencional contra cinco efectivos de la GN, presuntamente vinculados con el fallecimiento de por lo menos cinco de las víctimas de los enfrentamientos del 11 de abril. Los cinco efectivos estarían incurso en las muertes de dos personas que venían en la marcha de la oposición y tres personas que manifestaban en apoyo al gobierno, frente a Miraflores. Según fuentes de prensa, los imputados estaban vinculados con los planes insurreccionales que concluyeron en el golpe de Estado.<sup>232</sup>

227 ÚLTIMAS NOTICIAS: *Los ocho PM serán juzgados en Aragua*. Nota de prensa. Caracas, 30 de Mayo de 2003.

228 ÚLTIMAS NOTICIAS: *11-A Acusados por homicidio ocho efectivos de la PM*. Nota de prensa. 14 de junio de 2003.

229 VENPRES: *Tribunal ratificó privación de libertad a policías imputados por caso 11-A*. Nota de prensa. Caracas, 14 de agosto de 2003.

230 VENPRES: *Homicidio en grado de frustración será un nuevo cargo que presentarán víctimas del 11-A contra efectivos de la PM*. Nota de prensa. Caracas, 13 de agosto de 2003.

231 VENPRES: *Fiscalía puede investigar a superiores de la PM en caso 11-A*. Nota de prensa. Caracas, 10 diciembre del 2003.

232 ÚLTIMAS NOTICIAS: *5 efectivos de GN dispararon contra ambos bandos el 11-A*. Nota de prensa. Caracas, 6 de abril de 2003.

### *Imputación de civiles*

Por otra parte, en 2002 el MP acusó a Richard Peñalver, Henry Atencio, Manuel Cabrices y Nicolás Rivera del delito de homicidio calificado en grado de frustración, en relación con su participación en los enfrentamientos del 11 de abril. Luego de múltiples incidencias, a finales de marzo de 2003 la Corte de Apelaciones del estado Aragua anunció el inicio del juicio por los delitos de porte ilícito de armas de fuego, intimidación pública y resistencia a la autoridad. Sin embargo, desestimó el delito de homicidio, debido a que no se había podido determinar el vínculo entre las armas de los acusados y las lesiones de los muertos o los heridos. Asimismo, el tribunal decidió que los imputados serían juzgados en libertad.

Luego de esta decisión, Mohamed Merhi, padre de una de las víctimas, anunció que intentaría nuevas acciones legales. Merhi afirmó estar consternado por el decreto de libertad condicional, y señaló que el proceso estaba condicionado por los intereses del gobierno nacional. Por su parte, uno de sus representantes legales, Eduardo Meyer, afirmó que aunque “... *no hay víctimas concretas por los disparos de estas personas*”, existen otros delitos que ameritan ser investigados. Entre tanto, el abogado defensor señaló que la sentencia demostraría que no existen pruebas para imputar víctimas a los acusados.<sup>233</sup>

El proceso oral se inició a finales de junio, tras dos suspensiones, y se extendió hasta mediados de septiembre. Durante el transcurso del mismo, se desestimó la imputación de un nuevo delito, en relación con la supuesta resistencia a la autoridad de los imputados. A su vez, se presentaron evidencias de la presencia de francotiradores en las adyacencias de la Av. Baralt, ante cuyas acciones habrían reaccionado los imputados.<sup>234</sup>

En agosto, el defensor de los imputados afirmó que los dos fiscales que dirigieron inicialmente la investigación ocultaron pruebas que luego fueron aportadas en el juicio por el Cicpc; en concreto, un levantamiento topográfico de muertos y heridos, una isometría que refleja los impactos de proyectiles en las inmediaciones de los hechos, y un plano del recorrido de los vehículos blindados de la PM. De acuerdo al representante legal, estas experticias “... *prueban el estado de necesidad previsto en el artículo 65 del Código Penal, según el cual no es punible el comportamiento de quien no tiene otra conducta posible, lo que se llama la no elegibilidad de otra conducta*”.<sup>235</sup>

Durante el proceso, se demostró que uno de los videos donde aparecen disparando los imputados fue manipulado (el que fuera realizado y divulgado por el canal de televisión Venevisión), mientras que otro video que mostraba otras evidencias fue ocultado (el realizado por Globovisión). El periodista encargado del primer video, Alfonso Fernández, reconoció

233 GLOBOVISIÓN: *Familiares de las víctimas del 11 abril intentarán nuevos recursos contra decisión de corte de apelaciones*. Nota de prensa. Caracas, 2 de abril de 2003.

234 VENTPRES: *Próximo a concluir juicio a imputados en el caso del Puente Llaguno*. Nota de prensa. Caracas, 19 de agosto de 2003.

235 ÚLTIMAS NOTICIAS: *Denunciarán a fiscales por ocultar pruebas*. Nota de prensa. Caracas, 10 de Agosto de 2003.

que en su grabación no se podía ver hacia donde disparaban los procesados y que la voz que afirmaba que lo hacían contra la marcha, fue superpuesta posteriormente. A su vez, la periodista encargada del segundo, Del Valle Canelón, declaró que en su video se ve que los civiles disparan en contra de efectivos de la PM.<sup>236</sup>

Finalmente, el 17 de septiembre el Tribunal 4º de Juicio del estado Aragua dictó sentencia absolutoria para los cuatro imputados, al determinar que dispararon en legítima defensa. El tribunal consideró que el MP no presentó suficientes elementos de convicción para fundamentar la acusación. Por su parte, la representación fiscal anunció que la sentencia resultaba ilógica, al considerar que el reconocimiento sobre el uso de armas de fuego por parte de los acusados significaría que se cometió el delito de intimidación pública.

A su vez, el fiscal Anderson recordó la jurisprudencia del TSJ de julio de 2002, donde se señaló el carácter público y notorio de la actuación de los imputados en relación con el uso de armas de fuego: *“La teoría probatoria señala que esos hechos no requieren de pruebas por la misma circunstancia de que son notorios; cuando el Tribunal señala que no hay elementos de convicción está pasando por encima del Tribunal Supremo de Justicia y desconoce esa decisión”*.<sup>237</sup>

Por otro lado, la Asociación Nacional de Víctimas del Golpe de Estado del 11 al 14 de Abril, que representa a 22 víctimas de los enfrentamientos del 11 de abril y que es parte acusadora en el juicio contra los efectivos de la PM, señaló su satisfacción luego de la decisión que otorgó la libertad plena a los imputados, por considerar que actuaban en legítima defensa frente a la actuación de francotiradores y, presuntamente, de efectivos de la PM.<sup>238</sup>

En diciembre, un grupo de víctimas de los sucesos del 11 de abril anunció que solicitaría medidas de protección ante el MP, debido a las agresiones y amenazas que habían recibido luego de que se confirmara la privación de libertad en contra de los 8 efectivos de la PM. En concreto, dos de los ciudadanos absueltos en relación con su implicación en los hechos de Puente Llaguno afirmaron haber sido objeto de amedrentamiento por efectivos policiales.<sup>239</sup>

## **Procesos vinculados con el lock out empresarial y la paralización de la industria petrolera**

En diversas secciones de este Anuario se analiza el proceso vinculado con la convocatoria a paro de diciembre de 2002 y la paralización de la industria petrolera, en relación a aspectos tales como su legalidad y su repercusión sobre la calidad de

236 ÚLTIMAS NOTICIAS: «*Timbaron*» video contra civiles de Llaguno. Nota de prensa. Caracas, 30 de julio de 2003.

237 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia que dejó en libertad a procesados por el caso de Puente Llaguno*. Nota de prensa. Caracas, 17 de septiembre de 2003.

238 ASOVIC: *Comunicado al Pueblo Venezolano*. Asociación Nacional de Víctimas del Golpe de Estado del 11 al 14 de Abril. Caracas, 24 de septiembre de 2003.

239 VENPRES: *Solicitarán medidas de protección para víctimas del 11 A, por ola de agresiones*. Nota de prensa., Caracas, 11 de diciembre de 2003.

vida de los ciudadanos. Durante 2003, se iniciaron dos procesos judiciales vinculados con el establecimiento de responsabilidades sobre estos hechos, uno contra líderes de la protesta general y otro contra ejecutivos de la empresa petrolera.

### ***Proceso contra los líderes empresarial y sindical***

En febrero, el MP acusó a Carlos Fernández, presidente de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), y a Carlos Ortega, presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), de los delitos de rebelión civil, instigación a delinquir, agavillamiento, traición a la patria y devastación.

De acuerdo a la acusación fiscal, durante esta actividad de protesta los imputados incitaron en forma hostil al pueblo venezolano, conjuntamente con otros ciudadanos, a cerrar calles y avenidas; a la desobediencia civil y a la desobediencia tributaria; y se alzaron públicamente contra el gobierno legítimamente constituido. El 19 de febrero de 2003, un tribunal de Caracas dictó orden de captura contra los imputados.<sup>240</sup>

Carlos Ortega se negó a comparecer ante la justicia. El 14 de marzo, tres semanas después de emitida la orden de detención, solicitó asilo en la Embajada de Costa Rica. La solicitud se basaba en su supuesta condición de perseguido político. Tras la concesión del derecho por parte de la república centroamericana, abandonó Venezuela el 27 de marzo.<sup>241</sup>

Por su parte, el líder empresarial fue detenido en horas de la noche por medio de un operativo adelantado por la Disip, que generó señalamientos de violación a sus derechos, posteriormente desestimados por el MP. Albis Muñoz, vicepresidente de Fedecámaras, luego de denunciar su detención, afirmó: “*Nosotros no hemos hecho otra cosa que tener acciones cívicas, las que están contempladas precisamente en la constitución*”.<sup>242</sup> Por su parte, el Defensor del Pueblo visitó al detenido en su lugar de detención y pudo constatar su buen estado de salud, así como que no había sido víctima de maltratos.<sup>243</sup>

Con ocasión de esta detención, César Gaviria, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que venía auspiciando el proceso de negociaciones que se vio suspendido temporalmente por la decisión de la Coordinadora Democrática de convocar a un paro general de actividades, realizó unas declaraciones inhabituales para un cargo de su naturaleza. Al respecto, expresó que “*dada la alta jerarquía que en la sociedad venezolana él representa así como el papel de director en la Coordinadora Democrática, el señor Fernández debe ser tratado por las autoridades teniendo presente estas investiduras*

240 MINISTERIO PÚBLICO: *Comunicado del Fiscal General de la República, Julián Isaías Rodríguez Díaz*. Nota de prensa. Caracas, 20 de febrero de 2003.

241 AP: *Dirigente sindical venezolano Carlos Ortega parte hacia Costa Rica*. Nota de prensa. Caracas, 27 de marzo de 2003.

242 AP: *Líder empresarial venezolano arrestado por hombres armados*. Nota de prensa. Caracas, 20 de febrero de 2003.

243 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Detención preventiva de libertad a Carlos Fernández*. Programa *La Voz de la Defensoría* n.º 37. Reseña, 26 de febrero de 2003. En: <<http://www.defensoria.gov.ve>>.

y asegurando que las decisiones judiciales estén rodeadas de independencia, imparcialidad y conforme al estricto cumplimiento de las leyes y al respeto de los derechos que le consagra la Constitución”.<sup>244</sup>

El 22 de febrero, otro tribunal otorgó a Carlos Fernández el beneficio de casa por cárcel. Esta decisión fue apelada por el MP, al considerar que existía peligro de fuga, dada la elevada pena que contempla el delito de rebelión, y habida cuenta del antecedente de Carlos Ortega, quien se encontraba prófugo de la justicia luego de emitida la orden de aprehensión contra su persona. La representación fiscal destacó como otro antecedente importante el caso del ex presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona Estanga, líder del golpe de Estado de abril de 2002, “a quien se le otorgó un beneficio similar al de Carlos Fernández y finalmente escapó de su residencia”.<sup>245</sup>

El 22 de marzo, tras presentar un recurso ante la Corte de Apelaciones, le fue otorgada la libertad plena, en base a la supuesta vulneración de su derecho a la defensa. Al respecto, la representación fiscal destacó la renuencia del imputado a comparecer ante los fiscales, luego de libradas las citaciones respectivas. Esta decisión, que tuvo lugar luego de una serie de irregularidades, fue impugnada por el MP.<sup>246</sup>

Los fiscales encargados consideraron nula la decisión en base a las siguientes razones: la misma fue dictada con la ausencia de uno de los tres magistrados que integraban la Sala 7ª de la Corte de Apelaciones; la boleta de excarcelación del líder empresarial fue recibida en el Cicpc 15 minutos antes de que la decisión fuera dictada; y los magistrados no decidieron únicamente sobre la medida de casa por cárcel, sino que pasaron a conocer el fondo del asunto y se pronunciaron sobre la supuesta no existencia de los delitos imputados. A su vez, fue necesario solicitar la presencia de un inspector de tribunales para que la representación fiscal pudiera tener acceso a una copia de la sentencia. A juicio del MP, todo ello demostraba que se trataba de un dictamen ya preparado.<sup>247</sup>

Finalmente, el MP introdujo una acción de amparo en el TSJ contra esta decisión. El 29 de julio, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción, al considerar comprobado que el magistrado que no asistió a la audiencia no pudo leer la sentencia, ni discutirla ni salvar su voto, porque “ni siquiera se le presentó el proyecto para saber cuál era su contenido”. De ahí que la sentencia estuviera viciada de nulidad, y

244 OEA: *Declaración del Secretario General de la OEA sobre la detención de Carlos Fernández*, C-039/03, Washington, 20 de febrero de 2003.

245 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apeló beneficio de casa por cárcel otorgado a Carlos Fernández*. Nota de prensa. Caracas, 28 de febrero de 2003.

246 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público solicita se declare sin lugar apelación de abogados de Carlos Fernández*. Nota de prensa. Caracas, 5 de marzo de 2003.

247 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público introducirá recurso de amparo ante TSJ contra decisión que deja libre a Carlos Fernández*. Nota de prensa. Caracas, 3 de abril de 2003.

que el máximo tribunal declarara que quedaba vigente la detención domiciliaria del imputado.<sup>248</sup> Sin embargo, para entonces el imputado se encontraba en EEUU, por supuestos motivos de enfermedad, y al cierre del Anuario no había regresado a Venezuela.<sup>249</sup> A finales de diciembre, solicitó asilo al gobierno de dicho país.<sup>250</sup> En relación a la detención del líder empresarial, Germán Mundaraín afirmó que pudo haber excesos en la aprehensión de Fernández, “*pero por sobre todo debe hacerse justicia. La gente demanda el fin de la impunidad*”.<sup>251</sup>

### ***Proceso contra los líderes de Gente del Petróleo***

El 19 de diciembre de 2002, el TSJ había ordenado a todas las autoridades y particulares vinculados con el restablecimiento de la actividad económica e industrial de Pdvsa que acataran “*todos aquellos Decretos y Resoluciones emanados de los órganos competentes cuya finalidad sea lograr la puesta en funcionamiento de la industria petrolera y sus derivados*”.<sup>252</sup> Esta decisión fue desconocida por los promotores de la protesta y por la mayoría de los ejecutivos y trabajadores de la empresa que participaron en la paralización de actividades, los cuales se declararon en rebeldía. Ello motivó su despido progresivo por parte de la presidencia, tema que es abordado en el capítulo de derechos laborales de este Anuario.

Por su parte, el MP abrió una investigación contra algunos de los más notorios líderes de la actividad, por delitos relacionados con la suspensión e interrupción del suministro de energía. El 26 de febrero, un tribunal penal de control de Caracas citó a varios miembros de Gente del Petróleo, por solicitud de la representación fiscal.<sup>253</sup> Se trató de los ex gerentes Juan Fernández, Gonzalo Feijoo, Horacio Medina, Edgar Quijano, Juan Lino Carrillo, Mireya de Amaya y Juan Santana.<sup>254</sup>

Los ciudadanos citados no comparecieron a la audiencia oral, por considerar que se habían violado sus derechos procesales. Ante dicha incomparecencia, el tribunal libró orden de detención contra ellos. Al anunciar que apelaría esta decisión, Jesús Loreto, su representante legal, destacó que se había violado el derecho a la defensa de sus representados, por no haber sido citados por el MP con anterioridad a la citación judicial. El 17 de marzo, la corte de apelaciones que conoció del recurso declaró

248 MINISTERIO PÚBLICO: *Tribunal Supremo de Justicia revoca libertad plena otorgada a Carlos Fernández*. Nota de prensa. Caracas, 29 julio de 2003.

249 BBCMundo.com: *Venezuela: ordenan liberar a empresario*. Nota de prensa. 20 de marzo de 2003.

250 VENPRES: *Solicitud de asilo de Carlos Fernández en EE.UU. es un acto de cobardía, según diputado Barreto*. Nota de prensa. Caracas, 20 de diciembre de 2003.

251 IPS: *Decisiones judiciales profundizan crisis política*. Nota de prensa. Caracas, 20 de febrero de 2003.

252 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.

253 Asociación que representa a los trabajadores y ejecutivos petroleros que participaron en la actividad de protesta.

254 BBCMundo: *Venezuela: arrestos a exjefes de PDVSA*. Nota de prensa. Caracas, 27 de febrero de 2003.

inadmisible la apelación; sin embargo, decretó la nulidad de las actuaciones del tribunal que había conocido el caso, dejando sin efecto las órdenes de captura.

El 21 de marzo, el MP introdujo un recurso de amparo ante el TSJ contra esa decisión, por considerar que la corte de apelaciones se había extralimitado en sus funciones, al conocer de un recurso que había inadmitido. Los representantes fiscales consideraron que se había violado el derecho a la igualdad de las partes, por cuanto se había dado “*un trato mas favorable a los apelantes que al propio Ministerio Público, representante del Estado para el ejercicio de la acción penal*”<sup>255</sup>. A su vez, destacaron que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del MP.

Ese mismo día, la corte de apelaciones notificó al tribunal de control de Caracas que conoció inicialmente del caso para que asumiera el expediente. El MP introdujo escrito extensivo de la acción de amparo ante el TSJ, con medida cautelar de suspensión de los efectos de esa decisión.

El 21 de abril, la Sala Constitucional del TSJ admitió el amparo y ordenó la suspensión de la decisión de la corte de apelaciones que erradicaba la causa en otro tribunal. Al solicitar su admisión como terceros intervinientes en el proceso de amparo, los representantes de varios de los ciudadanos sujetos de investigación solicitaron que el mismo se declarara improcedente, por cuanto el MP había argumentado vulneración de derechos de un organismo público, el cual no puede ser sujeto de los mismos. Adicionalmente, solicitaron la inhibición del magistrado ponente, por considerar que había adelantado opinión sobre la causa.

En decisión del 12 de mayo, la Sala admitió el carácter de terceros intervinientes de los solicitantes, pero denegó la solicitud de inhibición del magistrado ponente.<sup>256</sup> Los representantes de los imputados introdujeron una solicitud de aclaratoria de esta última decisión, que fue declarada así mismo improcedente.<sup>257</sup>

En junio, el TSJ declaró con lugar el amparo solicitado por el MP, y decretó la anulación de todas las actuaciones del proceso hasta la fecha, así como la reanudación de las investigaciones penales. En relación con la argumentación fiscal de invocar el amparo por violación al debido proceso, la sala destacó que “*el debido proceso es una garantía para los sujetos que se interrelacionan con los procesos, sin importar su condición de órgano, persona natural o jurídica, motivo por el cual tal alegato de los terceros se desecha*”<sup>258</sup>.

No obstante, el fallo destacó que la representación fiscal había subvertido el orden procesal, al solicitar la audiencia oral ante el tribunal de control sin haber citado previamente a los ciudadanos sujetos de investigación penal, tal y como lo prevé el COPP. Así, se

255 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 821, del 21 de abril de 2003. Exp. n.º 03-0817.

256 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1090, del 12 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0817.

257 TSJ: Sala Constitucional. Decisión n.º 1.141, del 15 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0817 (aclaratoria).

258 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.737, del 25 de junio de 2003. Exp. n.º 03-0817.



evidenció que el MP había vulnerado el derecho a la defensa y al debido proceso de los afectados; y se ordenó que las investigaciones se reanudaran, con el fin de que la justicia determine si efectivamente incurrieron en responsabilidades penales, pero en respeto a las garantías del proceso. Al cierre del Anuario, no se habían producido nuevas decisiones relacionadas con el caso.

## Recomendaciones

### **Al Poder Ejecutivo**

Disponer de los recursos presupuestarios y técnicos suficientes a fin de que los órganos auxiliares del sistema de justicia cumplan sus responsabilidades a cabalidad y sin dilaciones.

Mantener un registro actualizado de las personas que han cumplido más de dos años de reclusión en establecimientos penitenciarios sin haber recibido sentencia condenatoria definitivamente firme.

Resolver con celeridad los asuntos administrativos relacionados con las reparaciones a las víctimas de “el Caracazo”.

### **Al Poder Legislativo**

Adequar todos los instrumentos legales y normativos a lo establecido en el artículo 258 de la CRBV, que contempla la organización de la justicia de paz en las comunidades y la promoción de los mecanismos del arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos.

Discutir y sancionar con urgencia el proyecto de Código Penal preparado por el TSJ.

### **Al Poder Judicial**

Multiplicar y expandir los servicios de justicia para el ciudadano, con énfasis en los sectores más vulnerables (niños y adolescentes, pueblos indígenas, comunidades de escasos recursos, etc.).

Reconociendo la labor de automatización ya adelantada, mejorar el acceso de la información al ciudadano acerca de los servicios de justicia.

Seguir fortaleciendo el Servicio Autónomo de Defensa Pública en todo el ámbito nacional.

Facilitar los traslados de los procesados privados de libertad hasta los tribunales.

Sentenciar oportunamente las causas que cursen por los tribunales a fin de cancelar la deuda judicial acumulada.

Disponer todo lo conducente a fin de garantizar que la ejecución de las sentencias se haga efectiva y que, en caso contrario, se resuelvan con celeridad los recursos interpuestos a tal fin.

## Al Ministerio Público

Llevar adelante el Plan Estratégico en el marco del proyecto de modernización, profundizando los mecanismos tendentes a realizar las diligencias procesales con la mayor celeridad posible.

Iniciar oportunamente las causas conducentes a reparar a las víctimas de delitos y de abuso de poder.

Acelerar el esclarecimiento de los hechos y la imputación de responsabilidades sobre los sucesos de los días 11, 12, 13 y 14 de abril de 2002, así como informar oportuna y constantemente a las víctimas y a la población en general sobre el estado de las investigaciones.

## DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SU HONOR, VIDA PRIVADA E INTIMIDAD

### SUMARIO

*La conflictividad política y el endurecimiento del discurso público reflejan un clima de intolerancia que tiene efectos sobre la viabilidad de los procesos de diálogo público así como sobre la reputación de las personas. En ese sentido, se reseña la decisión del TSJ de rechazar las acciones ante la justicia que incluyan señalamientos irrespetuosos de la autoridad judicial.*

*Por otra parte, la Defensoría recibió 18 denuncias relacionadas con el derecho al honor y reputación, relacionadas con dos ámbitos diferentes. Por un lado, con la práctica habitual de algunas autoridades policiales de señalar públicamente la presunta responsabilidad en actividades delictivas de determinadas personas, lo cual no sólo atenta contra la privacidad, sino que les expone a riesgos a la integridad física, en la medida de la gravedad de los señalamientos. Por otra parte, también se señalaron acciones difamatorias por parte de actores privados, así como la divulgación de los señalamientos por parte de distintos medios de comunicación social.*

### Doctrina

El honor es un valor de consideración propio, constituido por la estima y el aprecio que las personas tienen de sí mismas. La reputación, en cambio, es la valoración social de la imagen en ámbitos externos a la propia persona, y está representada por el prestigio que se tiene ante

los demás. De ambos se desprende el derecho a su reconocimiento y protección. El Pidcp lo reconoce en su artículo 17, al establecer la prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada de las personas. Entre los ámbitos de protección bajo esta prohibición, se incluyen la familia, el domicilio y la correspondencia, así como la honra y la reputación.

Así, el derecho a la honra se vincula directamente con la ausencia de injerencias indebidas, entre las cuales se cuentan la prohibición de allanamiento ilegal y de control sobre las comunicaciones privadas. Estas injerencias incluyen aquellas de carácter ilegal y las que, aún siendo legales, puedan ser arbitrarias. Esto significa que las intervenciones vinculadas a este derecho autorizadas por los Estados en virtud de la ley, deben en todo caso estar en consonancia con los principios asociados a los derechos humanos.

Por su parte, el CDH destaca que este derecho “... *debe estar garantizado respecto de todas esas injerencias y ataques, provengan de las autoridades estatales o de personas físicas o jurídicas*”.<sup>259</sup> De esta manera, las obligaciones que se desprenden del mismo exigen la adopción de medidas para garantizar la prohibición de esas injerencias y ataques, y la protección del derecho. A su vez, se deben proporcionar los medios “*para que toda persona pueda protegerse eficazmente contra los ataques ilegales que puedan producirse y para que pueda disponer de un recurso eficaz contra los responsables de esos ataques*”.

El CDH también señala que los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar porque la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla. En ese sentido, la protección de la vida privada debe incluir el derecho de verificar datos personales suyos que pudieran estar almacenados, y el uso que se pueda hacer de ellos, tanto por organismos públicos como por particulares.

En el ámbito interamericano, la CADH reconoce el derecho al respeto a la honra y al reconocimiento de la dignidad (art. 11). A su vez, prohíbe las injerencias arbitrarias o abusivas contra las mismas en términos similares al Pidcp. Complementariamente, establece la protección de este derecho como una de las causas para la regulación de la libertad de expresión, la cual debe estar sujeta a un régimen de responsabilidades ulteriores (art. 13).

A nivel constitucional, la CRBV prevé el derecho de protección del honor y reputación en conjunto con la vida privada, la intimidad, la propia imagen y la confidencialidad (art. 60), e incorpora una novedosa garantía, al determinar la regulación por ley del uso de la informática, para proteger la intimidad de las personas. Complementariamente, la CRBV (art. 28) establece el derecho de toda persona a acceder a la información que sobre sí misma o sus bienes conste en registros oficiales o privados y de solicitar ante los tribunales la actualización, rectificación o destrucción de estos cuando estuvieren errados o afectasen ilegítimamente sus derechos.

259 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 16. Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación*. ONU, Ginebra, 8 de abril de 1988.

## Marco normativo

El Código Penal norma las agresiones a la honra y la reputación en sus artículos 444 a 447 y 450, estableciendo, entre otras, las siguientes disposiciones: penas de hasta treinta meses de prisión para quien ofenda o cometa injurio; la difamación contra funcionarios o servidores públicos como una ofensa a su reputación y el proceso para su sanción; y las medidas compensatorias ante lesiones a la dignidad, la honra y la reputación de las personas. La presencia del delito de difamación contra funcionarios públicos en la legislación nacional ha sido objeto de críticas en los últimos dos años, relacionadas con su eventual impacto sobre la libertad de expresión. Esta polémica y la jurisprudencia asociada que emitió el TSJ en el periodo, son analizadas en la sección que analiza la situación del derecho a la libertad de expresión e información.

## Situación general

La creciente conflictividad en el ámbito político ha traído como consecuencia un progresivo endurecimiento del discurso público, tanto de representantes políticos como de determinadas personalidades, incluyendo periodistas en labores informativas. Esta pugnacidad, ampliamente señalada por el Defensor del Pueblo en sus comparecencias públicas, refleja un clima de intolerancia que no sólo tiene efectos sobre la viabilidad de los procesos de diálogo público.

Así, la divulgación de informaciones falsas y dañinas se ha convertido en un comportamiento cotidiano. Este síntoma de intolerancia ha permeado inclusive la actividad profesional de la abogacía, en función de representación legal ante los tribunales de justicia. En julio, el TSJ emitió una decisión, por medio de la cual acordó que las Salas del TSJ y los demás tribunales del país podrían rechazar “... cualquier demanda o solicitud que contenga conceptos irrespetuosos u ofensivos a su majestad y la de sus integrantes, así como inadmitir escritos que si bien no irrespeten u ofendan, tales agravios se comprueben con declaraciones públicas hechas por las partes, sus abogados apoderados o asistentes, sobre el caso”.<sup>260</sup> Esta decisión se tomó a consecuencia de que varios escritos y demandas introducidos ante tribunales del país, incluido el TSJ, incluían conceptos irrespetuosos u ofensivos a la majestad del Poder Judicial; así como debido a señalamientos públicos contra jueces y magistrados realizados por abogados, “para descalificarlos y exponerlos al desprecio público”. A juicio del alto tribunal, este comportamiento vulnera el artículo 9 del Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano.

<sup>260</sup> TSJ: Decisión del 16 de julio del 2003. Publicada en Gaceta Oficial n.º 37.742, del 30 de julio de 2003.

## Análisis de casos atendidos

La Defensoría atendió 18 denuncias en relación con el derecho al honor y la reputación. Esta cifra representa una disminución con respecto a las 69 peticiones atendidas en 2002. La mayoría de las denuncias conocidas estaban relacionados con la imputación de supuestas conductas delictivas de los peticionarios a través de medios de comunicación. Tan sólo una de ellas estaba relacionada con el conflicto político, en concreto por vía de señalamientos relacionados con la participación del afectado en el paro educativo promovido en el marco del *lock out* empresarial de diciembre de 2002 y enero de 2003.

En todos los casos relacionados con los derechos a la honra y a la reputación, la institución orienta a los denunciantes a acudir al MP, a fin de que se evalúe la pertinencia de adelantar los procesos penales correspondientes. No se tiene conocimiento de que se hayan instruido procesos a partir de esas orientaciones.

De las denuncias más relevantes, 4 de ellas señalaron al Comandante General de la policía estatal de Anzoátegui, Cnel. José Alberto Morales, como responsable de los hechos. En todos los casos, el funcionario público señaló ante diversos medios de comunicación a los afectados como presuntos delincuentes, inclusive mostrando sus fotografías. Todos estos actos representan una vulneración del derecho a la honra y reputación, así como una amenaza para la integridad de las personas señaladas.

Un peticionario explicó que en distintas comparecencias ante medios de comunicación, el Cnel. Morales mostró una fotografía de su persona, refiriendo que se trataba de uno de los delincuentes “*más buscados*” (P-03-0839). En otro de los casos, el denunciante informó que el comandante divulgó una foto suya, pero con datos falsos y afirmó que registraba un amplio prontuario policial y judicial. Al día siguiente, la televisora regional y varias estaciones de televisión nacionales divulgaron reportajes en los que el funcionario acusaba al ciudadano de estar vinculado con los secuestros sucedidos “*y por suceder*” en la ciudad (P-03-00862). Otro denunciante afirmó que el comandante había mostrado una fotografía de otra persona, pero había mencionado su apodo (Comiquita) (P-03-0887). Un cuatro ciudadano expuso que su hijo tenía más de un año detenido por su presunta participación en el secuestro de un niño. Sin embargo, el comandante de la policía había declarado en una rueda de prensa que éste era un delincuente de alta peligrosidad que estaba siendo buscado por las autoridades (P-03-0871).

Todas estas situaciones no sólo afectan la reputación de los ciudadanos señalados, sino que les exponen en distinta medida a vulneraciones de su integridad persona. En tres ocasiones, las gestiones adelantadas por la Defensoría lograron actos de conciliación y reconocimiento del error y solicitud de disculpas por representantes de la policía estatal. A su vez, la institución acompañó a los demandantes ante el MP, para que presentaran sus denuncias.

Otro caso tuvo lugar en Barinas, donde una denunciante sostuvo que en el programa Aló Gobernador, el representante de la Autoridad Única de Educación regional emitió injurias

que le habían dañado como mujer y como docente. Adicionalmente, esas declaraciones fueron reseñadas mediante nota de prensa en el diario El Nacionalista (P-03-00033). En otra denuncia, esta vez en Monagas, una peticionaria declaró que se sentía acosada por funcionarios adscritos al puesto policial de Punta de Mata, perteneciente a la policía estatal, quienes con frecuencia habrían divulgado que ella vende sustancias estupefacientes (P-03-00349).

Finalmente, el caso relacionado con el paro educativo no trascendió al ámbito de la opinión pública, y fue resuelto por mediación defensorial. El peticionario se desempeñaba como presidente de la asociación de padres y representantes del preescolar Menca de Leoni, en el municipio Bolívar (Anzoátegui). Explicó que los docentes habían vulnerado su derecho al honor y a la reputación, al suscribir un acta en la cual le declaraban persona no grata, por haber supuestamente actuado con la intención de amedrentar al personal de esa institución en el marco del paro de actividades escolares. Con anterioridad, y junto con representantes del Consejo Nacional de Derechos del Municipio, la Defensoría había constatado que en ese centro se había acatado el llamado a paralización. La Defensoría invitó a la directora del preescolar y a la comunidad educativa a una reunión conciliatoria, en la cual los docentes reconocieron que el escrito se había firmado por falta de asesoría. Como resultado de esta mediación, el peticionario consideró reparado el agravio (P-03-00310).

## Recomendaciones

### **Al Ministerio Público**

Investigar y sancionar las violaciones graves al honor y reputación de las personas, a los fines de reparar los daños y evitar los riesgos para la integridad física de los afectados.

### **A las personalidades públicas**

Evitar el tono de agresión presente en el discurso público, en relación con el conflicto político, y de manera especial en los ámbitos donde se ejercitan los derechos a la representación y la administración de la República.

### **A los comunicadores sociales**

Manifestar sus ideas y opiniones con responsabilidad, garantizando que no dañan el honor, reputación y dignidad de las personas.

*Capítulo 2*

*Derechos políticos*





## Derechos políticos

Durante el periodo de análisis, se recibieron un total de 204 denuncias relacionadas con los derechos políticos, lo que implica un leve incremento en relación al número de denuncias recibidas en 2002 (187). Del total de denuncias, la mayor cantidad (115) corresponde al derecho a la participación en asuntos públicos, mientras que en el año 2002 el mayor número de quejas se refería al derecho a la manifestación pacífica. La mayor proporción de este tipo de casos se relaciona directamente con el desarrollo de nuevas figuras jurídicas que implementan la participación de la ciudadanía en la gestión pública. A su vez, se presentaron 52 denuncias relativas al derecho a la manifestación pacífica, 33 relativas al derecho de refugio y 4 en relación con el derecho a la libre asociación política.

El derecho a la participación presentó un notable desarrollo debido a la puesta en práctica de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), pero a su vez se vio contrariado por acciones de autoridades y cámaras municipales en relación a su conformación, así como por los ilícitos cometidos durante la elección de los representantes que los constituyen.

Por su parte, las decisiones institucionales con relación a la conformación de un nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE) y a la creación de la normativa necesaria para reglamentar los procesos de referendo, provocaron el deslizamiento de la conflictividad desde los escenarios militares y los enfrentamientos de calle hacia mecanismos previstos en la CRBV como los procesos necesarios para requerir la realización de los referendos. Estos dos procesos son analizados en un informe especial.

En relación al derecho a manifestar, la Defensoría estuvo presente en 227 manifestaciones a lo largo del territorio nacional, en funciones de protección y vigilancia. El 66% de las manifestaciones registradas fueron convocadas por sectores sociales de diversa índole, mientras que el 33% fueron convocadas por agrupaciones políticas.

El saldo de 7 muertos y 72 heridos por diversas razones evidencia la necesidad de regular con mayor rigurosidad la actuación de los cuerpos de seguridad en el control de las protestas, tanto en relación a la mediación y disuasión para evitar el recurso a la violencia de los ciudadanos que protestan, como en las acciones de fuerza que se estimen necesarias para disolver a los manifestantes.

Si bien no se constataron acciones de órganos públicos orientadas a restringir o prohibir el ejercicio del derecho, el saldo de heridos y muertos producidos por acciones policiales evidencia el uso abusivo y desproporcionado de la fuerza. Esto es especialmente relevante en relación a la policía del estado Sucre, que actuó con violencia en 35 de las 48 protestas que contaron con presencia defensorial.

Con respecto al derecho al refugio, puede constatarse la ejecución de los primeros pasos para responder a las demandas de los solicitantes de refugio. Es éste el caso de la conformación de la Comisión Nacional de Refugiados y sus resoluciones iniciales que incluyen las primeras aceptaciones de solicitudes de refugio. Sin embargo, el flujo de desplazados causado por la profundización del conflicto colombiano aun encuentra escasez de respuestas por parte de las autoridades venezolanas en lo concerniente a la expedición de documentos a los solicitantes de refugio.

## DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS PÚBLICOS

### SUMARIO

*Durante el periodo de análisis, se recibieron 115 denuncias relacionadas con la trasgresión del derecho a la participación en asuntos públicos. Las instancias más denunciadas por estos hechos fueron las alcaldías (56), los consejos municipales (14) y las gobernaciones (8).*

*La participación fue el derecho político que recibió el mayor número de quejas o peticiones, lo que representa un cambio en la tendencia de los últimos años, que reflejaban un número mayor de denuncias relacionadas con el derecho a la manifestación pacífica. Este nuevo escenario se produce simultáneamente al desarrollo de algunas leyes aprobadas en 2002, que obligan a diversas entidades—especialmente, alcaldes, gobernadores, concejos municipales y concejos legislativos— a adoptar medidas positivas para promover nuevas instancias de participación social y política de las comunidades organizadas.*

*La principal instancia de esta naturaleza son los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), previstos en la CRBV y desarrollados en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Lclpp). La Defensoría ha recibido un importante número de denuncias que dan cuenta de presuntas irregularidades en el proceso de su implementación.*

*Según la Lclpp, promulgada a mediados de 2002, estos consejos debían estar conformados en todos los municipios del país a los 120 días de su promulgación. No obstante, al finalizar el año 2003, menos de la mitad de municipios cuentan con su respectivo consejo, mientras que se han producido diversas denuncias relativas a irregularidades en el proceso de conformación de los ya constituidos. En algunos casos, este proceso se ha visto obstaculizado por la falta de adopción de las ordenanzas municipales*

necesarias para su reglamentación. En otros casos, por la falta de voluntad política de algunos alcaldes y concejos municipales, al no haberse convocado los comicios necesarios para elegir a sus miembros.

Por otra parte, a mediados de año el Tribunal Supremo de Justicia procedió a designar a los miembros del CNE, luego de la declaratoria de omisión por parte de la Asamblea Nacional. Este proceso permitió la legitimación del máximo órgano del Poder Electoral, lo que permitió adelantar los procesos relacionados con la solicitud de referéndum para la revocatoria de mandatos de elección popular. Este proceso, así como las acciones de recogida de firmas para convocar a los referéndum, son analizados en un informe especial.

## Doctrina

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Pidcp) reconoce el derecho de todos los ciudadanos a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (art. 25, inciso a). De igual manera, precisa que los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”<sup>1</sup>.

Este derecho es desarrollado por el Comité de Derechos Humanos (CDH)<sup>2</sup> en su Observación General (OG) sobre la aplicación del artículo 25. Al explorar las dimensiones e implicaciones del concepto de participación en la dirección de los asuntos públicos, el CDH aclara que hace referencia, de una manera amplia, a “la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos”<sup>3</sup>. A su vez, identifica la obligación de los Estados de desarrollar los mecanismos necesarios para la efectiva concreción de esas facultades y medios, los cuales deberán determinarse por medio de la constitución y las leyes.

Adicionalmente, la OG señala que: “los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales”. De esta manera, la doctrina extiende el ejercicio de los derechos políticos más allá de la periodicidad de los procesos de elección de cargos públicos.

Complementariamente, el CDH hace énfasis en la necesidad de profundizar los mecanismos de la participación, por medio de la participación directa—concepto que caracteriza el nuevo orden constitucional venezolano, y que busca expandir los límites de la democracia

1 ONU: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

2 El CDH es el órgano encargado de la interpretación del Pidcp.

3 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: Observación general 25. Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas. ONU, 12 de diciembre de 1996.

representativa. En efecto, “los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos”<sup>4</sup>. Este mismo principio está consagrado en la Declaración de Viena, en directa relación con las nuevas formas de participación ciudadana, cuando reconoce, en el párrafo 8, que la democracia “se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida”<sup>5</sup>.

Estos y otros desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos evidencian el papel central de la participación ciudadana directa como herramienta para promover el ejercicio efectivo del conjunto de derechos. Así, la doctrina recoge invariablemente el consenso progresivo de que la participación no se puede limitar al derecho periódico al voto. En efecto, las políticas que afectan los derechos humanos sólo son efectivas en la medida en que sus beneficiarios toman parte en el proceso de definición, ejecución y evaluación de las mismas.

En ese sentido y dirección, la CRBV ratifica y proyecta este cambio conceptual con respecto al derecho a la participación política, en tanto éste “no queda circunscrito al derecho al sufragio, ya que es entendido en un sentido amplio, abarcando la participación en el proceso de formación, ejecución, y control de la gestión pública”<sup>6</sup>.

En la exposición de motivos de la CRBV, queda explícita la necesidad de transformar la cultura política venezolana, signada por “el paternalismo estatal” y “el dominio de las cúpulas partidistas”, quienes coartaron y mediatizaron el ejercicio democrático y la acción participativa de los ciudadanos. Con este cambio, se pretende consolidar un nuevo modelo en el cual se abran nuevas vías para la participación. Algunas de estas, complementan el voto y las elecciones de cargos públicos; es el caso de los referendos revocatorios enunciados en el artículo 70. Otras ofrecen nuevas formas de participación, relacionadas con la toma de decisiones en espacios locales y en temas de trascendencia nacional; es el caso de los referendos consultivo y abrogatorio, así como las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, los cabildos abiertos y los CLPP

El artículo 62 de la CRBV establece que la formación, ejecución y control sobre la gestión pública viene a ser “el medio necesario para lograr el protagonismo” que garantice el completo desarrollo de la participación del pueblo, tanto de una manera individual como colectiva. Complementariamente, se establece la obligación del Estado de “facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

4 Ídem.

5 ONU: Declaración y Programa de Acción de Viena. Asamblea General, Viena (Austria), 12 de junio de 1993. Párrafo 8. Énfasis añadido.

6 Exposición de motivos de la CRBV. Capítulo IV: De los derechos políticos y del referendo popular.

El modelo de participación emergente no se circunscribe únicamente a los espacios políticos tradicionales. La participación se encuentra consagrada constitucionalmente como un componente esencial de muchos otros ámbitos de la vida nacional como son: la seguridad ciudadana (art. 55), la salud (art. 83), la educación (art. 102) y los relacionados con sujetos como los trabajadores y trabajadoras (art. 118) y los pueblos indígenas (art. 123). En lo social y lo económico, se impulsan instancias de atención ciudadana, autogestión, cogestión y cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, cajas de ahorro, empresas comunitarias y otras formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (art. 70). También se encuentra intrínsecamente relacionada con diversas actividades administrativas, como el ejercicio de la función pública (art. 141) y la gestión municipal (art. 168).

El ejercicio de la democracia se encuentra así en proceso de dejar de ser una acción que se ejerce durante los periodos electorales, y comienza a perfilarse como parte de la vida cotidiana del ciudadano – que ya no sólo posee el derecho al sufragio, sino también a decidir sobre problemas que le afectan de manera directa. La instrumentación de esta nueva forma de democracia participativa posee como impulso cardinal la creación de la figura de los CLPP, instancia prevista en el artículo 182 de la CRBV y complementada en el artículo 184: *“la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”*. Así, los CLPP vienen a introducir esta transformación en los escenarios locales y a producir una concepción de la participación que busca impulsar la responsabilidad política de los ciudadanos, a la vez que erradicar la discrecionalidad del funcionario en la toma de decisiones de interés para el ciudadano o ciudadana.

## Marco normativo

La AN ha promulgado, durante los últimos años, tres leyes esenciales para la profundización de la participación y la concreción del nuevo modelo de democracia. Las tres se relacionan directamente con la planificación y la gestión pública en todas las escalas existentes. Una de ellas es la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Lclpp)<sup>7</sup>, la cual reglamenta la conformación de éstos y los define *“como el órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, logrando la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo”*<sup>8</sup>.

7 Gaceta Oficial n.º 37.463, del 12 de junio de 2002.

8 Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial del 12 de junio de 2002. Art. 2.

La Lclpp tiene su correlato a escala regional en la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Lcepcpp), la cual tiene por objeto *“la creación, organización y establecimiento de competencias del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que funcionará, en cada estado, como órgano rector de la planificación de las políticas públicas, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable”* (art. 1)<sup>9</sup>.

La tercera ley, esta vez en correlato directo con la planificación estatal, es la Ley Orgánica de Planificación, cuyo artículo 59 establece que *“los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la planificación”* y que *“las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la planificación de los órganos y entes de la Administración Pública”*. Además, el artículo 58 define el concepto de participación social como *“el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación”*. De la misma forma, la ley desarrolla la imbricación de la planificación municipal con la estatal, disponiendo en su artículo 27 que *“corresponde a los CLPP asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), de los programas y acciones que se ejecuten en el municipio y garantizar que los PMD estén debidamente articulados con los planes estadales de planificación”*.

A pesar de los avances legislativos relacionados con la participación, la AN todavía no ha aprobado el proyecto de Ley de Participación Ciudadana<sup>10</sup>, que tiene por objeto desarrollar y definir los procedimientos de ejercicio de la democracia participativa y protagónica a escala nacional, regional, municipal y local. La aprobación y entrada en vigencia de este instrumento deberá completar el marco jurídico para impulsar el nuevo modelo de gestión pública, centrado en la participación ciudadana y en la rendición de cuentas.

### **La participación como herramienta contra la pobreza y la exclusión**

La definición del derecho de participación consagrada en la CRBV y desarrollada en las leyes mencionadas, apunta a un concepto que, más allá de plantear la toma de posturas ante las grandes decisiones de la nación, inmiscuye al ciudadano en las actividades comunales, parroquiales, municipales y regionales. Así, por medio de los CLPP, las redes parroquiales y comunales y los Consejos Estadales de Planificación Pública (CEPP), la ciudadanía deberá comenzar a discernir y decidir en torno al diseño,

9 Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial n.º 37.509, del 20 de agosto de 2002.

10 El proyecto de ley fue aprobado en primera discusión el 29 de noviembre de 2001.

evaluación y preferencia de sus propios proyectos, así como de los proyectos de los municipios y estados que les afecten, disponiendo, de manera activa, del presupuesto asignado a su localidad, municipio y estado.

El artículo 5 de la Lclpp confiere a los consejos (conformados por el alcalde, concejales, presidentes de juntas parroquiales y representantes vecinales, sectoriales e indígenas) la función de impulsar, orientar y presentar las políticas de inversión del presupuesto municipal, enmarcadas en el Plan Municipal de Desarrollo. Para ello, se deben privilegiar las *“necesidades prioritarias presentadas por las comunidades”* (art. 12), orientando el plan *“hacia la atención de las necesidades y capacidades de la población, del desarrollo equilibrado del territorio y del patrimonio municipal”*. Esto debe hacerse tomando en cuenta las variables de población y pobreza de las comunidades (art. 15).

Sin embargo, el artículo 8 de la ley confiere mayor poder de decisión a las comunidades, debido a que la denominada *“red de consejos parroquiales y comunales”*, conformada de acuerdo con los requisitos de la comunidad organizada, tendrá como función *“la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública”*. A su vez, esta red, presente en cada municipio, debe *“convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo”*.

Complementariamente, representantes vecinales, sectoriales e indígenas tendrán voz y voto en los CEPP, lo que les permitirá discutir, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Estatal, evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en cada estado y establecer la debida coordinación de las distintas instancias de gobierno nacional, estatal y municipal (incluyendo a los CLPP).

La consolidación de las formas de participación previstas puede significar una valiosa herramienta de lucha directa contra la exclusión, ya que sirve para transferir poder de decisión a los grupos sociales empobrecidos. Así lo reconoce la Comisión de Derechos Humanos, cuando relaciona la herramienta de la participación directa con la lucha contra la pobreza:

*“1.f: Es indispensable que los Estados propicien la participación de los más pobres en el proceso de adopción de decisiones en sus comunidades y en la realización de los derechos humanos, y que se den a los pobres y a los grupos vulnerables los medios para contribuir a la elaboración, la aplicación y la evaluación de las políticas que les conciernen, permitiéndoles de esta manera convertirse en auténticos partícipes en el desarrollo”<sup>11</sup>.*

11 ONU: *Los derechos humanos y la extrema pobreza*. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 2002/30.

Así, gracias a la implementación y eficacia progresiva de estos mecanismos, los sectores excluidos pueden y deben apropiarse de estas nuevas herramientas legales para enfrentar la pobreza de manera activa, sin tener que esperar las decisiones de sus representantes. Por esto, no resulta suficiente con establecer fondos a los cuales puedan tener acceso las comunidades organizadas. El Estado debe así mismo crear los instrumentos y facilitar los mecanismos para promover la organización de las comunidades, así como asesorarlos en materia de diseño y evaluación de proyectos. Esto, que responde a un mandato constitucional expreso, puede tener una incidencia positiva, en un corto y mediano plazo, sobre las comunidades excluidas y necesitadas, que por primera vez cuentan con la posibilidad de decidir sobre el uso y aprovechamiento de un porcentaje importante de los recursos nacionales.

### **Nuevos desafíos para la gestión pública**

Ante el cambio de paradigma que propugna la CRBV en materia de participación, los alcaldes y concejos municipales de muchas localidades han interpuesto obstáculos de diversa naturaleza que retardan la implementación de estos novedosos mecanismos de participación ciudadana. Ello se debe, entre otras cosas, a la escasa tradición en la ejecución de mecanismos de control participativo de los ciudadanos sobre la toma de decisiones. De ahí que un eje central de actuación de la Defensoría durante el período de análisis ha sido la defensa del derecho a la participación en el control de la gestión municipal, por cuanto la implementación de los nuevos mecanismos implica la necesidad de velar por que las autoridades públicas respeten las normas que los desarrollan.

Entre las acciones de protección adelantadas, se encuentra el recurso de nulidad introducido por la institución ante el TSJ contra el artículo 12 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Mariño (Sucre). En este documento, la institución desarrolla la nueva noción de participación y su relación con la gestión pública:

*“La participación es [...] un factor de modernización de la gestión pública, que forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos. Se pretende que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En esta línea, la participación se puede entender como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión y hacerse responsables de ella ante la ciudadanía. Esto es así porque la participación ciudadana se relaciona con el mejoramiento de la eficiencia del sector público, a través del rediseño de las instituciones públicas en función de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos*



*que ellas prestan, la cual se inicia con la condición de transparencia que debe regir en el proceso de designación de todo funcionario público”<sup>12</sup>.*

También se introdujo un recurso de nulidad contra el artículo 5 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Bermúdez (Sucre), en el cual la Defensoría expone las finalidades que persigue la participación y las áreas temáticas que comprende:

*“...la participación ciudadana en la gestión pública puede abordarse a partir de un esquema que define dos finalidades principales de las instituciones estatales, las cuales pueden asociarse a dos funciones: a) satisfacer las necesidades de la población, actividad que está vinculada con la función de administración; y b) representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía, la cual se relaciona con la función de Gobierno”<sup>13</sup>.*

A partir de estas categorías, se han clasificado las nociones de participación ciudadana en cuanto a la gestión pública dentro de cuatro grandes áreas temáticas. Primero, en relación con la democracia; segundo, en relación con los temas de descentralización; tercero, en relación con los temas de políticas sociales y su implementación; y en cuarto lugar, en relación con los temas de modernización de la gestión pública.

Con estas definiciones, la Defensoría pretende poner en relieve la importancia de la participación como principio de actuación que cruza todo el orden constitucional y que, en el lapso estudiado, ha tenido un notable impacto sobre los espacios de administración de la gestión pública, especialmente en lo relativo a los espacios municipales.

### **Recursos de nulidad contra ordenanzas municipales**

A continuación se analizan los dos recursos de nulidad interpuestos por la Defensoría ante el TSJ por razones de inconstitucionalidad contra sendas ordenanzas municipales que regulan la conformación de los CLPP: el primero, contra el artículo 12 de la Ordenanza sobre Organización y funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del municipio Mariño (Sucre)<sup>14</sup>; y el segundo, contra el artículo 5 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública del municipio Bermúdez (Sucre)<sup>15</sup>. Ambos recursos están fundamentados en la incompatibili-

12 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Recurso de nulidad introducido ante el TSJ contra el artículo 12 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Mariño, estado Sucre*. Caracas, 5 de Agosto de 2003, pág. 7.

13 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Recurso de nulidad introducido ante el TSJ contra el artículo 5 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Bermúdez, estado Sucre*, pág. 4.

14 Gaceta Oficial Extraordinaria del municipio Mariño del estado Sucre, 31 de enero de 2003.

15 Gaceta Oficial Extraordinaria del municipio Bermúdez del Estado Sucre, 5 de noviembre de 2002.

dad de los artículos mencionados con las normas constitucionales y legales que desarrollan el derecho a la participación ciudadana.

El artículo 4 de la Lclpp prevé que los mecanismos de organización de las comunidades y elección de los representantes para los Clpp deben ser desarrollados en cada municipio, por medio de la ordenanza respectiva. A su vez, establece que en el proceso de elección de los representantes de la sociedad organizada, deberá ser convocado un representante de la Defensoría del Pueblo, de su jurisdicción, quien testificará en el acta de la asamblea de ciudadanos los resultados, de dicha elección. Así, la ley atribuye a la Defensoría el deber de velar por la corrección y transparencia del procedimiento de elección de los representantes, y de certificar el acuerdo de la institución por medio de la firma en el acta levantada al efecto. Se trata de un mecanismo para garantizar la transparencia e independencia de la elección y evitar irregularidades cometidas por sectores de poder, incluidos los entes gubernamentales (en este caso, locales).

Sin embargo, el artículo 12 de la Ordenanza elaborada por el Concejo Municipal del municipio Mariño plantea que, en caso de que *“no haya nadie en el ejercicio de ese cargo en el Municipio o alguno cercano, la Cámara Municipal nombrará a un representante provisorio para que avale el acto, haciendo constar in situ la observación en el Acta”*<sup>16</sup>. Así, la norma otorga a la Cámara Municipal de Mariño atribuciones de competencia exclusiva de la Defensoría. Por ello, además de invadir competencias, la ordenanza estaría violentando el derecho a la participación ciudadana, al afectar el equilibrio, la transparencia y la independencia en el proceso de elección de los representantes ante el CLPP del Municipio.

Por su parte, el artículo 5 de la ordenanza del municipio Bermúdez enumera de manera restrictiva quienes podrán integrar el CLPP correspondiente, en representación de determinadas organizaciones de la población. En concreto, establece que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: el Colegio de Ingenieros, el Colegio de Médicos, el Colegio de Profesores, el Colegio de Abogados, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Cámara de Comercio, el Colegio de Contadores Públicos, el Museo Histórico de Carúpano, la Cooperativa Bermúdez, la Federación Venezolana de Maestros y un representante del clero.

Sin embargo, el artículo 3 de la Lclpp establece que estas instancias deberán estar conformadas, por un lado, por el alcalde de la localidad (que ejerce de presidente) los concejales del cabildo y los presidentes de las juntas parroquiales; y por otro lado, por representantes de organizaciones vecinales y de la sociedad organizada y de las comunidades o pueblos indígenas (donde los hubiere), *“en un número igual a la sumatoria más uno de los integrantes”* mencionados previamente. Adicionalmente, el artículo 4

16 Pág. 5 del recurso de nulidad contra la ordenanza sobre los CLPP del municipio Mariño.

identifica algunos de los sectores de la sociedad organizada que deben estar representados en los CLPP: educación, salud, cultura, deporte, producción y comercio, transporte, ecología, servicios y “*todos aquellos que, en general, responderán a la naturaleza propia del municipio*”. A su vez, establece que los mismos deberán ser elegidos en asambleas de las comunidades organizadas del sector respectivo<sup>17</sup>.

De ello se deduce que la ordenanza cuestionada irrespeta la ley y restringe el derecho a la participación ciudadana, al supeditar la conformación del CLPP a determinadas organizaciones y no a los sectores sociales establecidos en la ley. No solamente establece las organizaciones que deberán conformar el CLPP, en contradicción con lo establecido en la norma de rango superior. Además, irrespeta el proceso de elección de los representantes de las organizaciones y de los sectores de la sociedad organizada, por cuanto pretende efectuar nombramientos que corresponden a las organizaciones y no a los sectores. De esta manera, se excluye de los consejos a los ciudadanos que no forman parte de esas organizaciones en particular.

Si bien el TSJ no ha decidido todavía sobre ambos recursos, ante la acción de la Defensoría el Consejo Municipal de Mariño adelantó un proceso de revisión de la ordenanza sobre la organización de los CLPP. Este proceso concluyó con la aprobación, a comienzos de diciembre, de una reforma al artículo 12 de la ordenanza, que eliminaba la atribución de la cámara de avalar los procesos electorarios de los representantes de la sociedad civil ante el CLPP, en casos de ausencia de la Defensoría<sup>18</sup>. Esta iniciativa municipal resalta tanto por la voluntad política de los miembros del consejo de adecuar la normativa por iniciativa propia, como por evidenciar la efectividad de la acción defensorial.

## Políticas públicas

En julio de 2003, el Ejecutivo Nacional creó la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento, Seguimiento y Evaluación de los Consejos Locales de Planificación Pública, con el objeto de “*consolidar el Sistema nacional de Planificación Pública*”<sup>19</sup>. Dicha comisión, presidida por el Ministro de Planificación y Desarrollo<sup>20</sup>, tiene como competencia la elaboración del plan para el fortalecimiento y divulgación de los procesos de instrumentación de los CLPP, incluido una estrategia de acompañamiento pedagógico

17 Ídem, pág 8.

18 CONSEJO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO MARIÑO: *Acta n.º 13 de la Sesión Extraordinaria del 2 de diciembre de 2003*. Publicada en Gaceta Oficial del Municipio Mariño, del 3 de diciembre de 2003.

19 *Decreto n. 2.356 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento, Seguimiento y Evaluación de los Consejos Locales de Planificación Pública*, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.736, del 21 de julio de 2003.

20 Además, está integrada por el viceministro de Planificación y Desarrollo Regional, y un representante de la Vicepresidencia de la República, de la Asamblea Nacional, del Ministerio de Interior y Justicia, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de la sociedad civil, respectivamente – este último, designado por el presidente de la comisión.

tanto para los funcionarios de alcaldías y consejos municipales como para la sociedad organizada. Uno de sus objetivos esenciales debe ser la difusión sobre la significación y los mecanismos necesarios para la instrumentación técnica de los CLPP, como medio para que los representantes del Estado, la sociedad organizada y las comunidades asuman la importancia de este nuevo mecanismo de participación y decisión públicas.

Por otra parte, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) creó dos programas para profundizar la participación ciudadana por medio de mecanismos semejantes a los CLPP. Uno de ellos es el Programa para el Fortalecimiento de Nuevos Sujetos de Descentralización, cuyo objetivo es promover entre las comunidades organizadas el aprovechamiento de los recursos que el FIDES pone a su disposición (según lo dispuesto por la ley del Fides, un 20% de su presupuesto debe destinarse a proyectos comunitarios). Entre sus objetivos, se busca lograr que *“la inversión tenga efectos a mediano y largo plazo promoviendo la creación de una red social en los municipios con capacidades crecientes para el ejercicio de la democracia participativa y la corresponsabilidad”*<sup>21</sup>.

De este programa, surge la figura de los Consejos Comunales de Planificación, cuya finalidad es el fortalecimiento de los ámbitos microlocales de participación (es decir, los de pequeñas comunidades), que a su vez ejercen la participación en ámbitos más amplios como las parroquias y los municipios. Otra figura es el Consejo Municipal de Economía Social, el cual se encarga de identificar fuentes de financiamiento y facilitar su acceso para los proyectos de economía social; promover y facilitar la formulación de proyectos; establecer prioridades para el desarrollo de la economía social del municipio; y mantener un enlace permanente con los CLPP.

El otro programa del Fides que atiende la temática de la participación se orienta a promover las llamadas contralorías comunitarias. Sus objetivos primordiales son: la creación de organizaciones locales de descentralización; el diseño, junto a los gobiernos municipales, de mecanismos ágiles y eficaces para la transferencia de competencias y recursos a las comunidades; y el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la evaluación, control y seguimiento de la gestión pública local<sup>22</sup>.

La Defensoría considera que la implementación de estas nuevas figuras para la participación y el control sobre la gestión pública representa un paso fundamental en la consolidación del régimen constitucional de democracia participativa. Por un lado, porque da cumplimiento a lo establecido en el artículo 184 de la CRBV sobre *“la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales”*. Por otra parte, porque da cumplimiento al artículo 8 de la Lclpp, que propone la promoción de redes de consejos

21 FIDES: *Programa para la creación y fortalecimiento de nuevos sujetos de descentralización*. Caracas, agosto de 2003. Mimeo, pág. 2.

22 FIDES: *Programa de contralorías comunitarias*. Caracas, septiembre de 2003. Mimeo, pág. 4.

parroquiales y comunales “*cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública*”.

## Situación general

Las políticas públicas para impulsar la participación, especialmente en lo concerniente a la conformación de los CLPP, representan un aspecto notable de los avances hacia la consolidación del nuevo orden democrático participativo previsto en la CRBV. Si bien su implementación enfrenta problemas de diversa naturaleza, relacionados fundamentalmente con la oposición o resistencia de ciertas autoridades locales a su concreción, la instalación a la fecha de cierre del anuario de casi la mitad de CLPP previstos es un logro notable.

También son de destacar las propuestas realizadas por el Fides –en concreto, la creación de los consejos comunales y las contralorías sociales, las cuales tienden a profundizar la participación y a cristalizar el modelo participativo diseñado en la CRBV. Sin embargo, durante el periodo de análisis, sólo se han conformado 3 consejos comunales de planificación y 3 consejos municipales de economía social<sup>23</sup>. Tomando en cuenta que existen 335 municipios en el país, puede afirmarse que están lejos de configurar una red nacional sólida de organizaciones de tipo comunitario y local articuladas en torno al desarrollo y la economía microlocal.

Por otra parte, a cinco meses de la creación de la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento, Seguimiento y Evaluación de los CLPP, no se ha accedido a informaciones que permitan evaluar sus logros. De todas maneras, resulta inadecuado que se haya previsto un solo representante de la sociedad civil y que, además, éste sea designado por decisión de un miembro del gabinete ministerial. En todo caso, su objetivo primordial (es decir, la consolidación del Sistema Nacional de Planificación Pública) aún no se ha concretado; aunque se han dado ya los primeros pasos en esa dirección, con la conformación de un número considerable de CLPP.

Algunos datos procesados por la institución permiten inferir cierta lentitud en la conformación del sistema de participación en la planificación pública. Por un lado, las 52 impugnaciones y denuncias relativas a estos procesos registradas por la Defensoría, que se registraron en la misma cantidad de municipios y que son reseñadas a continuación. Por otro, las cifras del MIJ, según las cuales, en 53% de los municipios todavía no se han conformado los consejos. De ambos datos se colige la necesidad de impulsar un mayor compromiso por parte de las autoridades municipales, en el sentido de cumplir con las

23 FIDES : Op.cit, anexos.

disposiciones legales y constitucionales de impulsar de manera transparente y expedita los mecanismos previstos para la consolidación del nuevo régimen democrático participativo.

### **Análisis de casos atendidos**

La Defensoría recibió 115 quejas o denuncias relacionadas con el derecho a la participación en asuntos públicos; lo que significa un 101% más que en 2002, cuando se procesaron 57 peticiones. Este incremento se relaciona directamente con los conflictos derivados del proceso de creación de las nuevas figuras jurídicas para la participación, especialmente los CLPP. Los estados donde más quejas se recibieron fueron Sucre (21 quejas), Zulia (10), Yaracuy (9) y Nueva Esparta (7).

De las 63 oportunidades en que los peticionarios señalaron como responsables a órganos administrativos, 54 referían la responsabilidad de distintas alcaldías. A su vez, de las 22 ocasiones en que se señalaron a órganos legislativos, 14 eran denuncias contra concejos municipales y 8 contra consejos legislativos estadales. Así, la mayoría de las denuncias señalaban a órganos del Poder Municipal.

### **Denuncias relacionadas con los CLPP**

El mayor número de denuncias (52) está en directa relación con los procesos de conformación de los CLPP. De estas denuncias, 10 se basan en la omisión o el retardo en la elaboración de las ordenanzas que, conforme a la ley, le corresponde adoptar a los concejos municipales en plazos determinados; además, se recibió un número considerable de denuncias relacionadas con presuntas violaciones a dicha ley por parte de los alcaldes (32). Las mismas conciernen bien a la demora ilegal en la convocatoria de los CLPP (20); o bien a la existencia de vicios en la elecciones de sus miembros (12) –es decir, de los representantes sectoriales, parroquiales o indígenas. De igual manera, se recibieron 8 quejas motivadas por la no inclusión de funcionarios de la Defensoría del Pueblo en los procesos llevados a cabo para la elección de los miembros de la sociedad organizada.

Según cifras del MIJ, al finalizar 2003 se conformaron consejos en 157 municipios del país, lo que representa el 47% del total de 335 municipios. Esto implica que 178 municipios aun no cuentan con estas instancias participativas. Por otra parte, se han aprobado 183 ordenanzas municipales, o sea el 54% del total. Los estados del país más afectados por este retardo son: Amazonas, donde solo se ha constituido el 28%; Bolívar (27%); Miranda (33%); Yaracuy (35%) y Monagas (38%). En el rango opuesto, los estados con mayor porcentaje de consejos conformados son: Portuguesa, con el 92%; Falcón y Cojedes, con el 66%; Trujillo, con el 65%; y Carabobo, con el 64%<sup>24</sup>.

24 MIJ: *Estadísticas de los CLPP*. 15 de enero de 2004. En: <[http://www.mij.gov.ve/Arch\\_ZIP\\_PDF/Estadisticas%20Consejos%20Locales.pdf](http://www.mij.gov.ve/Arch_ZIP_PDF/Estadisticas%20Consejos%20Locales.pdf)>.

### ***Demora en la aprobación de las ordenanzas***

Según el artículo 28 de la Lclpp, “*la Cámara Municipal elaborará y aprobará la ordenanza respectiva del Consejo Local de Planificación Pública dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley*”. Tomando en cuenta que dicha ley fue publicada en Gaceta Oficial el 12 de junio de 2002, las ordenanzas municipales que rigen la conformación de los CLPP en cada municipio deberían haber sido adoptadas como máximo para el 30 de julio de 2002.

Sin embargo, la Defensoría recibió 10 denuncias que daban cuenta de concejos municipales que aun no habían sancionado la mencionada ordenanza. Es éste el caso del municipio Libertad (Anzoátegui), donde se señaló que el Concejo Municipal se ha negado, al igual que el alcalde, a aprobar la normativa necesaria para la implementación de estos órganos locales de participación. Esta denuncia, interpuesta el 27 de marzo, da cuenta de una demora ilegal de casi 8 meses para la aprobación de la ordenanza municipal (P-03-00542). De la misma forma, el 24 de marzo, un ciudadano denunció que la ordenanza del municipio Tubores (Nueva Esparta) aún no había sido publicada en Gaceta Oficial (P-03-00367).

Además de los dos casos que motivaron acciones judiciales ante el TSJ, la Defensoría recibió otras denuncias relacionadas con la sanción de ordenanzas que contienen artículos que contravienen la Lclpp o la CRBV. Es el caso de un petionario, que denunció que el artículo 18 de la Ordenanza Sobre la Reglamentación del Consejo Local de Planificación Pública del municipio José Laurencio Silva (Falcón) establece, de una manera restrictiva, los sectores de la sociedad civil que pueden representar a la comunidad en el CLPP (P-03-07181).

### ***Incumplimiento de las autoridades locales***

Los alcaldes y alcaldesas han sido los funcionarios más cuestionados por no haber respetado la normativa legal con respecto a la formación de los CLPP. En 32 oportunidades se les señaló como responsables de este retardo. Una de las causas reiteradas de este tipo de denuncias ha sido la demora ilegal, por parte de las autoridades municipales, para convocar la conformación de los CLPP. Esta denuncia se repitió 20 veces en todo el país.

Según el artículo 25 de la Lclpp “*el Alcalde o Alcaldesa, o el funcionario accidental que, en los primeros ciento veinte (120) días de la vigencia de esta Ley dejare de poner en funcionamiento el Consejo Local de Planificación Pública, en su respectiva Alcaldía, previa aprobación de la partida de funcionamiento, será sancionado por la Contraloría Municipal con multa de mil unidades tributarias (1000 U.T.) a dos mil unidades tributarias (2000 U.T.)*”. Dado que la Ley entró en vigencia el 12 de junio de 2002, estas sanciones deberían haber sido impuestas a un número considerable de autoridades municipales.

Un ejemplo de la trasgresión de este artículo es la denuncia recibida el 2 de julio de 2003, en la cual se manifiesta que hasta ese entonces las alcaldías de los municipios Cárdenas,

Andrés Bello, Libertad, Samuel Darío Maldonado, Independencia y Libertador, todas del estado Táchira, no habían realizado la elección de los CLPP (P-03-00978). Otra denuncia, interpuesta el 13 de marzo por comunidades y sectores organizados, señala a la autoridad máxima del municipio Bolívar (Sucre) como infractora. Según los denunciantes, el alcalde ha sido “*negligente en propiciar la instalación de los CLPP*” (P-03-00336).

Sin embargo, el retraso en la conformación de estas figuras de participación no es el único motivo de denuncia contra los alcaldes y alcaldesas. 12 quejas se dirigen contra la manera como se eligieron los representantes de los CLPP, y señalan, en distinta medida, a los representantes municipales por no cumplir con los requisitos legales previstos para dicha elección.

Una peticionaria elevó su queja debido a que el alcalde del municipio Carvajal (Anzoátegui) habría procedido “*a nombrar a dedo a los integrantes del Consejo Local de Planificación Pública de esa municipalidad*”. Además, manifestó que no participó en el proceso de elección de sus miembros pero que, sin embargo, su nombre aparece en el acta constitutiva de la asamblea –lo que constituiría una notable irregularidad por parte de los responsables del proceso (P-03-00775).

Una queja similar, recibida el 10 de junio, planteó que la alcaldía del municipio José Tadeo Monagas (Guárico) juramentaría a los consejeros electos, siendo en su mayoría funcionarios de esa alcaldía o militantes del Movimiento al Socialismo, partido al que pertenece el alcalde en cuestión. Estos representantes habrían sido escogidos como consecuencia de irregularidades en las respectivas elecciones (P-03-00747).

Otro tipo de denuncia se relaciona con la falta de implementación de mecanismos adecuados para informar a la comunidad interesada sobre la manera, fecha y requisitos para la elección de los miembros de los CLPP. La consolidación de los procesos de democracia participativa requiere del desarrollo permanente de estrategias de divulgación sobre los procesos relacionados con la conformación de las instituciones participativas previstas en la CRBV. A su vez, la publicidad es una garantía no sólo para la promoción de la participación efectiva, sino para la transparencia del proceso. Al menos una petición apuntaba a la falta de “*la publicidad necesaria*” para informar sobre las elecciones para la escogencia de los representantes de organizaciones vecinales. Esta queja se presentó contra la alcaldía del municipio Carvajal (Anzoátegui) (P-03-00845).

También se recibieron denuncias según las cuales algunos alcaldes desconocieron los resultados de las elecciones efectuadas en asambleas de ciudadanos. Esto ocurrió en el municipio Alberto Adriani (Mérida), según una denuncia colectiva presentada el 14 de marzo, en la cual se manifiesta que el alcalde desconoció el resultado comicial de la asamblea del Comité de Aguas la Palmita, a pesar que los resultados estaban avalados por la delegación merideña de la Defensoría (P-03-00164).



### ***Exclusión de la Defensoría del Pueblo de los procesos electorarios***

Este tipo de situaciones implica la vulneración del artículo 4 de la Lclpp, que atribuye a la Defensoría del Pueblo el deber de testificar en el acta de la asamblea de ciudadanos los resultados de las elecciones de los representantes comunitarios a los CLPP. La violación a esta norma legal fue señalada en 8 oportunidades, por ciudadanos que denunciaron la exclusión de funcionarios defensoriales de estos procesos comiciales. Las quejas de este tipo se relacionaron con dos momentos del proceso de conformación de los CLPP: con las propias elecciones de miembros y con la exclusión de la institución en las normas municipales.

El primer tipo de quejas ya fue señalado en relación con la situación en el municipio José Laurencio Silva, donde el peticionario planteó que *“la elección de los representantes de la comunidad organizada se llevó a cabo sin la presencia de un representante de la Defensoría del Pueblo”* (P-03-07181).

El segundo tipo de casos también fue reseñado con anterioridad. En concreto, en relación con el artículo 12 de la Ordenanza del municipio Mariño, que prevé que el funcionario defensorial puede ser sustituido por un representante nombrado por la cámara municipal, para que avale el acto comicial (P-03-00592). Como ya se señaló, esta irregularidad ameritó acción de nulidad introducida por la Defensoría ante el TSJ.

### ***Denuncias relacionadas con procesos comiciales de organizaciones vecinales***

El incumplimiento de las leyes que rigen los CLPP no fue la única causa de denuncias durante el año. Uno de los principales motivos fueron las anomalías en la elección de representantes de asociaciones de vecinos; en la mayoría de los casos (10), se alegó la intromisión de funcionarios estatales en estos procesos.

En concreto, un grupo de ciudadanos, miembros de la comisión electoral de la junta de vecinos del sector Valles de Uribana de la ciudad de Barquisimeto (Lara), manifestaron que en las elecciones de la junta, realizadas el 17 de agosto, se presentaron ilícitos que lesionan los derechos de los participantes. La denuncia señala a un concejal de Iribarren, a una funcionaria de la Alcaldía de Iribarren y al presidente de la Junta Parroquial de Tamaca, por cuanto se habrían parcializado *“por uno de los grupos políticos que participaron en el proceso comicial e interfirieron en las funciones realizadas por la referida comisión electoral”* (P-03-02994).

Otra denuncia similar fue interpuesta por un ciudadano, en representación de un grupo de vecinos de la urbanización Luis Herrera Campins del municipio Cocorote (Yaracuy). Según el peticionario, durante las elecciones vecinales realizadas el 26 de enero, varios funcionarios de la alcaldía (especialmente, el director de asuntos vecinales y el director general), promovieron a uno de los grupos que se presentaban a dichas elecciones y utilizaron vehículos municipales para trasladar a sus votantes (P-03-00220).

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Nacional**

Aprobar, en segunda discusión, la Ley de Participación Ciudadana.

### **Al Poder Legislativo Municipal**

A las cámaras municipales que no hayan sancionado las ordenanzas municipales previstas en la Lclpp, se recomienda hacerlo de manera expedita, con el fin de solventar la tardanza en la conformación de los CLPP en sus municipios.

### **Al Poder Judicial**

Dar respuesta a los recursos de nulidad introducidos por la DP con motivo de las irregularidades percibidas en las ordenanzas de los municipios Mariño y Bermúdez (Sucre).

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Impulsar el trabajo de la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento, Seguimiento y Evaluación de los CLPP, permitiendo el acceso a ésta de un mayor número de representantes elegidos por la sociedad civil.

Fortalecer y acelerar la consolidación de los programas de participación adelantados por el FIDES.

### **Al Poder Ejecutivo Municipal**

En los municipios donde no se haya concretado la conformación de los CLPP, por cualquiera de las causas identificadas, adoptar las medidas necesarias para ese fin.

## INFORME ESPECIAL

### **EL PODER ELECTORAL Y LOS PROCESOS PARA DEMANDAR LA REALIZACIÓN DE REFERENDOS REVOCATORIOS**

Durante el período de análisis, la conflictividad política se deslizó progresivamente hacia ámbitos institucionales como los del Poder Electoral y el TSJ. Así, el peso de las decisiones sobre las demandas de los grupos políticos antagónicos quedó en manos de

estas instituciones constitucionales. Es así como, después de concluido el *lock out* empresarial, grupos de oposición y seguidores del Presidente Chávez comenzaron a transitar la vía de los referendos para perseguir los cambios políticos deseados.

Si bien la Defensoría encontró en algunas de las acciones emprendidas “*desaciertos jurídicos*”<sup>25</sup> y recibió así mismo reiteradas denuncias que mantuvieron vivo el clima de perturbación política, no obstante, esta transformación en la orientación de las estrategias políticas comenzó a reestablecer la confianza en la institucionalidad y a crear las condiciones para la convivencia democrática entre los sectores políticos y sociales en disputa.

A finales de 2002, sectores de la oposición política promovieron la convocatoria de un referendo para remover de su cargo al Presidente de la República. Primero, solicitando la realización de un referendo consultivo, y luego, un referendo revocatorio, ambos estipulados en la CRBV. Para tales fines, realizaron acciones con el fin de recoger firmas para solicitar dichas convocatorias. Esta labor fue adelantada en tres oportunidades distintas, dado que las dos primeras no fueron reconocidas por el Poder Electoral. En el primero de los casos, se debió a la falta de legitimidad en la composición interna del Consejo Nacional Electoral (CNE), según decisión del TSJ; en el segundo, por el incumplimiento de ciertas normativas por parte de las agrupaciones políticas solicitantes, según decisión del CNE. La tercera iniciativa, llevada a cabo a inicios de diciembre de 2003, espera por la decisión final de la autoridad electoral.

A pesar de que el nombramiento de los miembros principales y suplentes del actual directorio del CNE se realizó mediante una decisión judicial excepcional, acordada por el TSJ ante la solicitud de un recurso de amparo<sup>26</sup>, el resultado de este proceso fue aceptado por la mayoría de los actores políticos. Asimismo, la aceptación de los reglamentos elaborados por el CNE para regular los procesos refrendarios también contribuyó a trasladar la disputa política al ámbito constitucional.

En efecto, los procesos de recolección de firmas para la solicitud de referendos revocatorios de los cargos de Presidente de la República y diputados a la Asamblea Nacional, llevados a cabo durante 2 períodos de 4 días por los partidarios del gobierno nacional y los de la oposición, respectivamente, permitieron a la ciudadanía ejercer este derecho constitucional progresivo de acuerdo a normas establecidas por el órgano competente. Sin embargo, durante estos procesos se detectaron posibles ilícitos, que afectaron de diversa manera los derechos políticos de los ciudadanos, algunos de los cuales serán considerados en el presente informe<sup>27</sup>.

25 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *DP considera un ejercicio democrático la jornada El Firmazo*. Nota de prensa, Caracas, 5 de febrero de 2003.

26 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 2.341, del 25 de agosto de 2003. Exp. n.º 03-1254.

27 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe del Operativo Firmazo 2003*. Octubre 2003. Mimeo.

## **El referendo revocatorio y el derecho a la participación**

Entre las más relevantes novedades del régimen constitucional previsto en la CRBV, se encuentra la conformación del Estado en cinco Poderes Públicos, uno de los cuales, el Poder Electoral, está encargado de la administración de los procesos electorales. El nuevo Poder Electoral se ejercerá, según el artículo 292 de la CRBV, *“por órgano del Consejo Nacional Electoral, como ente rector, y como órganos subordinados a éste, por la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento”*.

A su vez, otro aspecto progresivo en relación con los procesos de elección popular es el previsto en el artículo 72 de la CRBV, que establece que *“todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”*. Para ello, se reconoce el derecho ciudadano de solicitar la revocatoria de mandato, acción que podrá ejercerse cuando, transcurrida la mitad del período para el cual fue electo el funcionario o funcionaria, un número no menor del 20 por ciento de electores y electoras inscritos en la correspondiente circunscripción manifieste su voluntad de solicitar la convocatoria de referendo para revocar el mandato popular.

Al Poder Electoral le corresponde posteriormente certificar la validez de esa manifestación de voluntad, así como convocar al referendo solicitado en caso de que considere que procede la solicitud. El funcionario será revocado de su cargo cuando, en el mencionado referendo, un número igual o mayor de electores o electoras que le eligieron vote a favor de su revocación. Otro requisito indispensable es que haya concurrido al evento un número de votantes igual o superior al 25% de electores o electoras inscritos en la circunscripción.

## **El Poder Electoral y los referendos**

La Asamblea Nacional aprobó, el 19 de septiembre de 2002, la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE) con el fin de *“regular la organización y funcionamiento del Poder Electoral, como una rama autónoma del Poder Público”*. En su artículo 2 se establece el principio fundamental por el que debe regir su actuación: *“el Poder Electoral, como garante de la fuente creadora de los poderes públicos mediante el sufragio, fundamenta sus actos en la preservación de la voluntad del pueblo, expresada a través del voto en el ejercicio de su soberanía”*.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (Lospp), promulgada en 1998, con anterioridad a la CRBV, se mantiene vigente a la fecha en todo lo que no contravenga las disposiciones del nuevo régimen constitucional. Según el artículo 1 de la ley, la misma legisla sobre:

*“... los procesos electorales que se celebren en todo el territorio nacional mediante el sufragio universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados*

*al Congreso de la República, Gobernadores de Estado, Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales, miembros de las Juntas Parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes. También se aplicará esta Ley en la organización y realización de los referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y referendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la Ley”<sup>28</sup>.*

### Referéndum consultivo

Mediante acto dictado el 18 de noviembre de 2002, la directiva transitoria del CNE acordó la incorporación de Leonardo Pisani como miembro suplente del organismo. Luego de esta designación, el 3 de diciembre de 2002 el CNE publicó una resolución según la cual se aceptaba la solicitud referendo consultivo introducida por sectores de la oposición, por medio de la cual se solicitaría a la ciudadanía su opinión sobre la permanencia de Hugo Chávez en la Presidencia de la República.

El 30 de diciembre, los diputados Desiré Santos Amaral, Darío Vivas y José Khan introdujeron ante el TSJ una solicitud de amparo constitucional en contra del acto por medio del cual se incorporó a Pizzani al CNE. La solicitud estaba basada en el hecho de que éste había renunciado con varios meses de antelación al organismo, razón por la cual consideraban que el directorio del CNE estaba ilegalmente conformado.

El 22 de enero, la Sala Electoral del TSJ declaró con lugar la acción, ordenando a la directiva del CNE *“abstenerse de realizar aquellos actos que no resulten indispensables para garantizar el normal funcionamiento administrativo del referido órgano, y especialmente, abstenerse de iniciar la organización de procesos electorales, referendarios, u otros mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, así como suspender los ya iniciados de ser el caso, hasta tanto se resuelva la presente controversia”<sup>29</sup>.*

El 27 de enero, el Defensor del Pueblo dirigió una comunicación a la AN, exhortándola a que eligiera a la nueva directiva del CNE en un plazo perentorio. Según el comunicado emitido por esta institución, de la decisión anterior se infiere que:

*“...la Sala Electoral le hace un llamado a la Asamblea Nacional para que prontamente designe las nuevas autoridades del ente comicial según lo establecido en la ley. La decisión del TSJ, afirma el titular de la Defensoría, ha sido una prueba contundente de que la persistencia de una directiva provisional en el ente rector electoral pone en riesgo el ejercicio del derecho a la participación política de todos los ciudadanos.*

28 Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política. 28 de mayo de 1998.

29 TSJ: Sala Electoral. Sentencia n.º 3, del 22 de enero de 2003. Exp. n.º X-03-00002.

*Es por ello que solicita al Poder Legislativo que, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus obligaciones, realice con la mayor celeridad posible una elección transparente y consensuada de la nueva directiva del CNE”<sup>30</sup>.*

## **Designación del Consejo Nacional Electoral**

Según lo dictamina el artículo 20 de la LOPE, 30 días antes de la escogencia de los rectores electorales, la AN debe convocar al Comité de Postulaciones Electorales y nombrar una Comisión Preliminar, integrada por 11 diputados. Esta Comisión Preliminar fue convocada el 28 de enero y, cumpliendo con lo establecido en la ley, preseleccionó y remitió a la plenaria de la AN los postulados por los diferentes sectores de la sociedad civil para integrar el Comité de Postulaciones Electorales.

Dicho comité, conformado por diez miembros de la sociedad civil y los once parlamentarios de la Comisión Preliminar, fue elegido en la plenaria del 25 de febrero y juramentado el 6 de marzo. Luego, se encargó, según sus funciones, de verificar que las postulaciones a rectores cumplieran con los requisitos exigidos, y procedió a preseleccionar un grupo de postulantes “*elegibles*”, según lo estipula el artículo 26 de la LOPE. Su designación final debía proceder del voto de la mayoría cualificada (2/3) del parlamento. Sin embargo, debido a la falta de acuerdo interno y la consecuente demora en la designación de los rectores del CNE, la AN no pudo cumplir con su objetivo en los plazos previstos.

El 15 de mayo, el jurista Hermann Escarrá interpuso una acción por omisión legislativa ante el TSJ, alegando que el reiterado incumplimiento de la AN violentaba el artículo 296 de la CRBV, el cual atribuye al Poder Legislativo Nacional la función de designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Asimismo, Escarrá afirmó que, al no haberse nombrado aún los integrantes del CNE, “*el Órgano Legislativo Nacional ha incurrido en mora por cuanto ha dejado de dictar esta medida, la cual es imprescindible para garantizar el cumplimiento de la Constitución*”<sup>31</sup>.

Adicionalmente, planteó en su acción que dicho retraso perturbaba y lesionaba la posibilidad de activar los mecanismos de consulta para la realización de los referendos de los cargos de representación que hubiesen sobrepasado la mitad de su período, según lo estipula el artículo 72 de la CRBV –lo que, a su vez, “*configura el supuesto de inconstitucionalidad por omisión previsto en la CRBV*”<sup>32</sup>. Por todos esos motivos, solicitó

30 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor del Pueblo hace llamado a AN para que elija nuevo Poder Electoral*. Nota de prensa, Caracas, 27 de enero de 2003.

31 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Escrito de Opinión Defensorial contentivo de las observaciones y recomendaciones con relación a las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa ejercidas por Hermann Escarrá y Luis Govea*. Caracas, 21 de julio 2003.

32 Ídem, pág. 3.

a la Sala Constitucional, y bajo el supuesto de que ésta no tiene competencia para nombrar directamente a los rectores y rectoras del CNE, “*que establezca un plazo perentorio y definitivo a la Asamblea Nacional, para la designación de los Rectores y Rectoras del Consejo Nacional Electoral*”<sup>33</sup>.

El 21 de mayo, el abogado Luis Govea, argumentando la omisión legislativa, solicitó a la Sala Constitucional del TSJ que, “*como remedio constitucional [...] proceda a designar a los miembros Rectores y Rectoras principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral, e igualmente establezca, aclare, determine y precise el régimen de funcionamiento, desarrollo y potestades del referido órgano rector del Poder Electoral*”<sup>34</sup>.

El 21 de julio, la Defensoría consignó ante la Sala Constitucional del TSJ un escrito de opinión defensorial, contentivo de las observaciones y recomendaciones institucionales en relación con estos recursos. En este escrito, se recomendó:

*“Primero: que se declare la inconstitucionalidad por omisión parcial de la Asamblea Nacional, con motivo del retardo en la designación definitiva de los miembros del Consejo Nacional Electoral.*

*Segundo: Que similar a lo solicitado por el abogado Hermann Escarrá, siendo declarada la inconstitucionalidad por omisión parcial, se proceda a fijar un plazo suficiente y razonable a la Asamblea Nacional para que proceda a designar en forma definitiva a los miembros del CNE tal como lo establece el artículo 296 eiusdem, en concordancia con la disposiciones transitorias Octava de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*”<sup>35</sup>.

### **Omisión legislativa y designación judicial**

El 4 de agosto, la Sala Constitucional del TSJ, dando respuesta a las acciones de inconstitucionalidad por omisión contra la AN interpuestas por Luis Govea y Hermann Escarrá, declaró “*que la OMISIÓN del nombramiento de todos los rectores electorales y sus suplentes, es un hecho objetivo, que se constata por el solo transcurso del tiempo sin que la Asamblea Nacional haya designado oficialmente a dichas autoridades del Consejo Nacional Electoral, dentro del plazo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Electoral*”<sup>36</sup>.

La decisión otorgó a la AN un plazo de 10 días para designar los rectores o rectoras del CNE, con sus respectivos suplentes. Si fenecido el plazo, la AN no cumplía, la Sala Constitu-

33 Ídem, pág. 4.

34 Ídem, pág. 5.

35 Ídem, pág. 21.

36 TSJ: Tribunal Supremo de Justicia fija plazo de 10 días para que la Asamblea Nacional nombre rectores del CNE. Nota de prensa, Caracas, 4 de Agosto de 2003.

cional podía entonces delinear correctivos tales como el nombramiento provisorio de los integrantes del CNE, hasta que el órgano competente pudiera cumplir con sus funciones.

Finalmente, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en el seno de la AN, el TSJ declaró la omisión legislativa por incumplimiento de los plazos previstos, y mediante una decisión excepcional, nombró de manera transitoria a los miembros del CNE<sup>37</sup>. En este proceso, la sala respetó la recomendación del Poder Ciudadano, que había propuesto que se tomara en cuenta de manera prioritaria la lista de candidatos elaborada por el Comité de Postulaciones creado por la AN<sup>38</sup>. Al respecto, el Defensor del Pueblo afirmó que *“la decisión unánime de los magistrados de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia viene a constituirse en una tregua en medio del clima de desencuentros en que se ha visto envuelto el país; tal como ocurrió con el acuerdo suscrito el 29 de mayo de este año, por representantes del gobierno y de la oposición, auspiciado por la OEA, el centro Carter y el PNUD”*<sup>39</sup>.

De esta manera, se instaló la nueva directiva del CNE, la cual procedió a crear los reglamentos necesarios para la aprobación y ejecución de los referendos revocatorios. La Defensoría recalcó, en múltiples ocasiones, la importancia de la conformación de un CNE legítimo y confiable para todos los venezolanos, que pudiera hacer cargo de los referendos de revocatoria de mandato que se solicitaran; además de avocarse a la preparación de las elecciones regionales y municipales del año próximo y asumir el rol de garante en las elecciones de gremios y sindicatos (en muchos casos, retrasadas), así como en los procesos de elección e impugnación de los representantes de los CLPP<sup>40</sup>.

## La institucionalización del conflicto político

La designación de un nuevo directorio del CNE, avalada por la condición del TSJ como máxima instancia judicial de la República y aceptada por los distintos sectores políticos del país, así como la reglamentación de las normas para llevar a cabo los procesos referendarios, crearon un cierto clima de entendimiento entre los sectores políticos del país. Esto incluyó el compromiso explícito de aceptación del dictamen de las instituciones, lo que descartó las actuaciones públicas orientadas a desconocer la institucionalidad democrática.

Sin embargo, no por ello se eliminó completamente la conflictividad política, sino que se encauzó por vías constitucionales, donde también se produce pugna y discusión política y jurídica. La Defensoría ha sido vigilante de estos procesos, con la intención de promover la participación de la ciudadanía por medio de los mecanismos

37 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 2.341, del 25 de agosto de 2003. Exp. n.º 03-1254.

38 UNIÓN RADIO: *Poder Moral sugiere al TSJ respetar la lista de postulados para el CNE*. Nota de prensa, Caracas, 13 de Agosto de 2003.

39 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Compilación electoral*. Defensoría del Pueblo. Octubre 2003. Presentación, pág. 5.

40 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Dp solicita al TSJ nuevo plazo para la elección del CNE*. Nota de prensa, Caracas, 21 de julio de 2003.



existentes y alertar sobre cualquier vicio de inconstitucionalidad o intento de transgredir los derechos humanos (sobre todo, aquellos vinculados con la participación del pueblo en los asuntos públicos). Es por esto que la institución, en el ámbito de sus atribuciones, ha realizado exhortos a las instituciones competentes, solicitando celeridad y transparencia en ciertas decisiones (como la designación del CNE) y en el procesamiento de posibles ilícitos que se hubieran presentado en los procesos de recolección de firmas para pedir la realización de los referendos revocatorios.

### Procesos para demandar la realización de los referendos revocatorios

Conformado el CNE y establecidas las reglas para los referendos revocatorios, sectores de oposición política decidieron, el 20 de agosto, entregar al ente comicial las rúbricas recogidas el 2 de febrero, a pocas horas de haber desconvocado el paro indefinido<sup>41</sup>.

Con relación a estas firmas y a la solicitud de referendo revocatorio contra el Presidente Chávez, el nuevo CNE resolvió, el 12 de septiembre, declarar inadmisibles tal solicitud, por cuanto *“las firmas que, a juicio de los presentantes, avalan estas solicitudes fueron suscritas de manera extemporánea por anticipada, esto es antes de que naciera la titularidad del derecho del referendo revocatorio”*<sup>42</sup>. Esto, debido a que el artículo 72 de la CRBV establece que es necesario que transcurra más de la mitad del período para poder convocar un referendo revocatorio. En el caso del mandato del Presidente, la mitad del período se cumplió el 20 de agosto de 2003.

Además, por medio de esta resolución, el CNE declaró inadmisibles las planillas utilizadas por la oposición para recoger las firmas, *“por no constituir ésta una solicitud formal dirigida a este Órgano Electoral si no más bien una especie de proclama, que no se corresponde con el apego a la legalidad, violentando así el numeral 12 del Acuerdo precitado Gobierno-Oposición y no llenar los requisitos requeridos en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”*<sup>43</sup>.

De igual manera, la directiva del CNE se comprometió a establecer las normas para regular los procesos de referendo, las cuales fueron adoptadas por medio de una resolución aprobada el 25 de septiembre que tiene por objeto *“regular la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a los procesos de referendos revocatorios de mandatos de los cargos públicos de elección popular”*<sup>44</sup>.

Entre los actos relativos a los procesos de referendo, destaca uno de singular importancia. Se trata del conjunto de acciones que permiten a las agrupaciones políticas recoger las

41 GLOBOVISIÓN: *CTV reitera flexibilización del paro*. Nota de prensa, Caracas, 31 de diciembre 2003.

42 CNE: *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio*. Resolución n.º 030912-461. Caracas, 12 de Septiembre de 2003.

43 Ídem.

44 CNE: *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular*. Resolución n.º 030925-465. Caracas, 25 de septiembre de 2003.

firmas necesarias para poder activar el referendo revocatorio, y que están reguladas por medio de la mencionada resolución del CNE, en términos de tiempo, observadores, planillas, centros de recolección, organizaciones participantes, modelo de actas y planillas, y demás aspectos del procedimiento.

Con base a esta normativa, se realizaron dos procesos de recolección de firmas. El primero, impulsado por actores políticos que simpatizan con la gestión de gobierno, fue efectuado del 21 al 24 de noviembre, en contra de 38 diputados de la oposición. El segundo, promovido por sectores de oposición al gobierno, se realizó del 28 de noviembre al 1 de diciembre, y se orientaba a recoger firmas para convocar un referendo revocatorio contra el Presidente de la República y 36 diputados de partidos que apoyan su gestión.

De la misma manera, el CNE dejó sin efecto los procedimientos revocatorios solicitados por partidos políticos que apoyan la gestión gubernamental contra 7 gobernadores, 7 alcaldes y 8 concejales de la oposición. Esta medida fue razonada por el CNE en base a dos argumentos. El primero, relacionado con la proximidad de los procesos electorales regionales y municipales, pautados para el primer semestre de 2004, lo que “*representa para el cuerpo electoral una oportunidad constitucional equivalente para que exprese, mediante el sufragio activo, su opinión sobre la gestión del funcionario*”. El segundo, debido a que “*los procedimientos revocatorios de mandatos de los cargos de gobernadores de estado, alcaldes y concejales significan una carga onerosa para el erario público y, en particular, para la situación presupuestaria de este organismo electoral*”<sup>45</sup>.

Tanto las decisiones del TSJ al declarar la omisión legislativa de la AN y nombrar los nuevos rectores del CNE, como las decisiones tomadas por la nueva directiva del CNE, recibieron un amplio reconocimiento por parte de las diversas organizaciones políticas del país. Así, se observó una actitud de apego de la mayoría de sectores políticos a los procesos constitucionales que tienen como fin encauzar los conflictos políticos por las vías democráticas e institucionales.

El único sector que mostró clara insatisfacción con el proceso adelantado fue el denominado Bloque Democrático. Por medio de un comunicado público, esta organización política expresó que las firmas entregadas en agosto, al término de la mitad del mandato presidencial, y que habían sido declaradas inadmisibles por el CNE, eran válidas. A su vez, sus representantes afirmaban que la recolección de rúbricas en el denominando *reafirmazo* constituía en sí mismo un referendo y debía ser el “*principio activo de la desobediencia civil*”<sup>46</sup>. El comunicado agregaba que “*sólo será posible lograr su salida [la del Presidente] mediante la desobediencia civil democrática, generalizada*

45 CNE: *Suspensión de los procedimientos revocatorios de los mandatos de los cargos de Gobernadores de Estados, Alcaldes y Concejales Municipales*. Resolución n.º 031027-711. Caracas, 27 de octubre de 2003.

46 BLOQUE DEMOCRÁTICO: *El reafirmazo es el revocatorio*. Remitido de prensa, 13 de noviembre de 2003. El Nacional, pág. A7.

y activa, esperando que entonces, la Fuerza Armada Nacional cumpla con su deber y reestablezca el hilo constitucional”.

El CNE hizo pública una resolución en la que deploraba y rechazaba categóricamente las afirmaciones vertidas por el Bloque Democrático, afirmando que:

*“remitidos públicos o de prensa, como el señalado, encierran la intención de frustrar las vías institucionales para que los ciudadanos venezolanos resuelvan sus diferencias, civilizadamente y con apego a la institucionalidad constitucional y democrática y suponen, por estas mismas razones, una vía encubierta para favorecer o legitimar fórmulas insurreccionales o de ruptura del hilo constitucional”<sup>47</sup>.*

Dichas afirmaciones fueron consideradas por el máximo órgano electoral como tendenciosas, al propagar ideas *“que tergiversan y oscurecen el sentido genuino del derecho constitucional al referendo revocatorio de mandatos de cargos de elección popular”*. La resolución concluía con un llamado a los medios masivos de comunicación, tanto impresos como audiovisuales, para que evitaran la publicación o difusión de ideas dirigidas a exaltar la violencia o a *“quebrantar la voluntad de los venezolanos de resolver sus problemas y diferencias con estricto apego a la Constitución y a los valores democráticos enraizados en el alma del pueblo venezolano”*.

Por su parte, el Fiscal General de la República afirmó que los contenidos de estos comunicados atentan contra la seguridad del país y contra la democracia, buscando quebrantar el propósito electoral y de paz de la mayoría del país. Asimismo, informó del inicio de una investigación, por la comisión de presuntos delitos contra la independencia y la seguridad de la Nación<sup>48</sup>.

## Jornadas de recolección de firmas

La Defensoría, en virtud de la realización de los dos procesos de recolección de firmas anteriormente mencionados, preparó un operativo nacional, asignando a 180 funcionarios a cada uno de los procesos, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de solicitar la convocatoria de referendos contra los representantes electos en su circunscripción. Anteriormente, la Defensoría había organizado, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Jornada sobre el Derecho al Sufragio, con el objetivo de formar a 160 de sus funcionarios, con miras a las jornadas de recolección de firmas y a todo lo relacionado con los derechos a la participación en asuntos públicos y al sufragio.

Con motivo de estas jornadas, diversas instituciones, incluida la OEA, destacaron el

47 CNE: Resolución n.º 031110-776. Caracas, 10 de noviembre de 2003.

48 MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscal General: Comunicados del Bloque Democrático atentan contra la seguridad del país y la democracia*. Nota de prensa, Caracas, 12 de noviembre de 2003.

amplio ejercicio democrático evidenciando por el pueblo venezolano. Al anunciar que se investigarían todas las denuncias relacionadas con eventuales irregularidades en el proceso, el Fiscal General de la República subrayó: *“Ha habido un reconocimiento especial no sólo a quienes hicieron las manifestaciones con la expresión de su firma, sino también a todo el país, a quienes observaron y los que no participaron, pues todos contribuyeron con la pacificidad, con la no violencia y con la integración de ese acto como un hecho democrático significativo y fundamental para el momento histórico del país”*<sup>49</sup>.

Por su parte, la Misión de la OEA destacó la cordialidad y confraternidad con la que los venezolanos asumieron el proceso y *“la notable manifestación de civismo y sentido de convivencia democrática demostrada, ya sea concurriendo a registrar su firma en los distintos centros habilitados para ese fin o respetando el derecho de los demás a expresar su opinión”*<sup>50</sup>. A su vez, al destacar la capacidad del CNE para llevar adelante el proceso de acuerdo a los principios de transparencia e integridad, la Misión reiteró la imparcialidad y transparencia del organismo electoral.

No obstante, en el transcurso de estas actividades se presentaron diversas situaciones irregulares. La Defensoría observó diferentes ilícitos y recibió varios tipos de denuncias. Uno de los ilícitos más señalados refería las supuestas presiones que estarían recibiendo trabajadores del Estado y de la empresa privada, por parte de sus jefes y patrones, para que firmaran, bien contra el Presidente o bien contra los diputados de la oposición. Con relación a estas denuncias, el CNE exhortó *“tanto a los organismos del sector público, en cualquiera de los niveles político de gobierno (nacional, estatal y municipal) como a los organismos privados que cuenten con personal a su servicio, abstenerse de poner en práctica cualquier medida directa o indirecta que busque influir o impida el libre ejercicio y goce pacífico del derecho”*<sup>51</sup>.

Una de estas denuncias fue recibida el 29 de noviembre, cuando una peticionaria afirmó que su hijo, funcionario del Instituto de Vialidad y Transporte del estado Yaracuy (Invity), había afirmado que los funcionarios del organismo habían sido presionados por sus superiores, quienes les habrían dicho que *“tenían que ir a firmar”*, y les habrían trasladado hasta el centro de recolección de firmas en transporte particular. Adicionalmente, el hijo de la denunciante no tenía cédula laminada, requisito indispensable para estampar la rúbrica. A esto, sus superiores habrían respondido: *“con el carnet (de la institución) basta”* (P-03-02483). En el capítulo de derechos laborales se analizan más ampliamente las denuncias relacionadas con este tipo de coerciones en el ámbito laboral.

También se recibieron y procesaron múltiples denuncias contra la figura del *“recolector*

49 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público investigará denuncias que se formulen sobre los procesos de recolección de firmas*. Nota de prensa, Caracas, 26 de noviembre de 2003.

50 OEA: *Recolección de firmas en Venezuela: Comunicado de la Misión Conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003. Ref. VE-12-01.

51 CNE: *Exhorto tanto a los organismos del sector público como a los organismos privados*. Resolución n.º 031027-710. Caracas, 27 de octubre de 2003.

*itinerante*”. De acuerdo a la norma, los recolectores itinerantes pueden recoger firmas sin la presencia de observadores del CNE. Una de estas denuncias la presentó un ciudadano el 22 de noviembre, quien afirmó que en la estación del metro de Artigas, en la parroquia San Juan (Caracas), un grupo de recolectores itinerantes estaban “*recolectando firmas en planillas ilegales*” (P-03-10566).

Sobre las denuncias relacionadas con la figura del recolector itinerante, el Defensor del Pueblo indicó que el proceso de recolección de firmas: “*permitió ver (...) que la recolección de firmas itinerante se [prestó] para actuaciones contrarias a la legalidad*”<sup>52</sup>.

De igual manera, se recibieron denuncias contra algunas instituciones públicas, en las que no se habría permitido la entrada de recolectores itinerantes. Una situación de este tipo fue reportada el 22 de noviembre, según informó un ciudadano en calidad de observador del CNE, en la Casa de Rehabilitación, Reeducción e Internado Judicial de El Paraíso (La Planta). Según el denunciante, funcionarios de dicha institución impidieron el paso de los recolectores itinerantes por ser día de visita de familiares (P-03-10564). Como consecuencia, la Defensoría entabló diálogo con el director del referido centro, acordando establecer un operativo el día lunes, de manera tal de garantizar el derecho de los reclusos a solicitar la convocatoria a referendo revocatorio contra diputados de la AN, sin coincidir con la presencia de familiares u otras personas.

Por otra parte, durante el operativo de vigilancia, una comisión de la institución presencié agresiones contra personas que se dirigían a firmar. Es el caso del ciudadano Juan Fernández, exdirectivo de PDVSA y uno de los principales promotores del *paro indefinido* convocado en diciembre de 2002, fue agredido por un grupo de personas en las inmediaciones de la estación del metro de Carapita, en la parroquia Antímano (Caracas), cuando se disponía a firmar para solicitar un referendo contra el Presidente de la República. Ante este hecho, los funcionarios defensoriales intervinieron inmediatamente, con la finalidad de salvaguardar su integridad, logrando poner fin a las agresiones y trasladando al dirigente político a un lugar seguro. Asimismo, se instó a los organismos de seguridad para que cumplieran con sus funciones (P-03-10813).

También se tuvo conocimiento de la comisión de actos arbitrarios por parte de cuerpos policiales, orientados presumiblemente a obstaculizar los procesos de recolección de firmas. Esta denuncia fue hecha pública por el ministro de Interior y Justicia, Lucas Rincón Romero, quien informó estar en conocimiento de las actuaciones realizadas por funcionarios de cuerpos policiales que “*retuvieron la cédula de identidad de un número no definido de ciudadanos*”, lo que les cercenó su derecho a participar en la solicitud de referendos revocatorios (P-03-10567).

De igual forma, un ciudadano denunció que durante la madrugada del día de inicio del segundo proceso de recolección de firmas, funcionarios de la Policía Metropolitana (PM)

52 PANORAMA: *Recolección itinerante se prestó a ilegalidades*. Entrevista al Defensor del Pueblo, por Jainelly Fernández. Maracaibo, 21 de diciembre de 2003, cuerpo 2, pág. 2.

realizaron un operativo excepcional en la parroquia 23 de Enero de Caracas, tomando los bloques 45, 46, 47 y 48. Este operativo policial coincidía con el día en que el Alcalde Mayor, Alfredo Peña, iba a desplazarse a la parroquia a los fines de firmar para solicitar la revocatoria de mandato del Presidente de la República. Debido a este hecho, efectivos del Plan República, encargado de custodiar militarmente los procesos electorales y de recolección de firmas, procedieron a solicitar el retiro de los efectivos policiales apostados en las adyacencias de la zona, antes de dar inicio al proceso de instalación del centro ubicado en ese lugar. Esta solicitud fue desatada en un primer momento por la PM, por lo que el teniente Sánchez, quien se encontraba a cargo de esa zona, solicitó refuerzos de la Guardia Nacional y la Policía Militar, así como la presencia de dos fiscales militares. Esta situación retardo por más de tres horas el inicio del proceso (P-03-10813).

Otro tipo de denuncias se dirigió contra organizaciones políticas y sociales. Una de ellas se realizó contra la asociación civil Súmate y la organización política Gente de Sucre, quienes se habrían instalado en algunos centros de recolección de firmas, con equipos informáticos y otros materiales no autorizados por el CNE. Esto ocurrió en el liceo San Antonio de Macaracuay el 28 de noviembre. Cuando funcionarios de la Defensoría instaron a los representantes de Gente de Sucre para que retiraran dichos materiales, el diputado Oscar Arnal, presidente de la organización Gente de Sucre, y los organizadores del evento, protagonizaron agresiones sin mayores consecuencias contra los funcionarios (P-03-10813).

Por otra parte, se tuvo conocimiento de la repartición de tarjetas adhesivas en los centros de recolección de firmas por parte de grupos promotores del segundo proceso de recolección. Los denunciantes alegaron que estas tarjetas, que indicaban el serial y renglón de la planilla donde se efectuó la firma, eran repartidas a los fines de que el ciudadano demostrara, ante su jefe o patrón, que efectivamente había firmado contra el Presidente. Esta situación ameritó un pronunciamiento del CNE y la publicación de una resolución, donde se prohibía su utilización (P-03-10813).

También se recibió información sobre la instalación de centros de recolección no autorizados, como el que se colocó el 28 de noviembre en el Hospital de Coche. Ante esta situación irregular, la Defensoría exhortó a los observadores del CNE y al Plan República a ubicar el centro en el lugar autorizado por el CNE (P-03-10813).

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo manifestó a través de los medios de comunicación su preocupación por la escasa campaña de difusión, en cuanto a la manera de rellenar las planillas autorizadas por el CNE, lo cual explica la falta de conocimiento observado especialmente en el primer proceso de recolección de firmas. Igualmente, la institución planteó públicamente la necesidad de colaboración y consideración que se debía tener con respecto a discapacitados, analfabetas y adultos mayores, quienes, debido a sus especiales condiciones, podían ejercer su derecho político con la ayuda de una persona de su confianza.

## Recomendaciones

### **Al Poder Electoral**

Realizar una transparente y rigurosa verificación de las firmas recogidas en los dos procesos de recolección, a los fines de convocar a referendo revocatorio de mandatos populares, en caso de que proceda.

Otorgar celeridad a las decisiones necesarias para que se efectúen las elecciones de gremios profesionales postpuestas.

## DERECHO A LA MANIFESTACIÓN PACÍFICA

### SUMARIO

*Durante el periodo de análisis, la Defensoría no registró ninguna denuncia de prohibición de manifestación por parte de organismos públicos. Sin embargo, se procesaron 52 denuncias relativas a situaciones de violencia en el transcurso de actividades de protesta, que arrojaron un saldo total de 77 personas heridas y lesionadas y 7 muertes. El número de denuncias se mantuvo en el mismo rango que en el periodo anterior, cuando se recibieron 61.*

*A su vez, distintas comisiones defensoriales estuvieron presentes en un total de 227 manifestaciones públicas en todo el territorio nacional, realizando labores de vigilancia, protección y mediación entre los manifestantes y las fuerzas de orden público.*

*Enero fue el mes con mayor número de manifestaciones (56), casi todas con tinte político. Posteriormente, la disminución del número de protestas políticas fue dando paso a la emergencia de protestas sociales, como las protagonizadas por sectores estudiantiles, vecinales, sindicales y de la salud. A pesar de que constituyeron el 66,5% del total de manifestaciones, en aquellas convocadas por sectores sociales ocurrió un solo deceso. Los otros decesos ocurrieron en manifestaciones convocadas por sectores políticos.*

*La ocurrencia de muertes y heridos confirma que funcionarios de algunos cuerpos de seguridad continúan utilizando armas de fuego en manifestaciones, a pesar de la prohibición constitucional. El tercer día del año tuvo lugar una manifestación cuyo saldo (2 muertos y 21 heridos) fue motivo de consternación y preocupación adicional, ante la posibilidad de una eventual radicalización de la pugnacidad política y las acciones de violencia para el resto del año.*

*De los graves hechos ocurridos durante 2003, el Ministerio Público (MP) ha imputado a cuatro personas por dos de ellos. Como resultado de estas imputaciones, dos personas quedaron bajo tutela judicial del Estado.*

## Doctrina sobre el uso de armas de fuego en manifestaciones

El artículo 68 de la Constitución consagra el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a “*manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley*”. El derecho a la manifestación representa, de acuerdo a la exposición de motivos de la CRBV, un derecho “*consustancial a la vida democrática*” del país.

Además de reconocer este derecho, en la exposición de motivos se reconocen “*las trágicas y dramáticas experiencias vividas por los venezolanos en el ejercicio de este derecho a expresar su descontento con el ejercicio de las funciones de gobierno*”. Derivado de esta experiencia nacional, así como de los estándares internacionales al efecto, la CRBV incluye prohibiciones que buscan limitar y controlar la represión de los cuerpos policiales.

Estas prohibiciones aluden, de manera específica, a las armas de fuego, cuya utilización en manifestaciones pacíficas queda explícitamente prohibida en el artículo precitado. Sin embargo, las restricciones no se limitan a esta prohibición. También quedan prohibidas, en el control de manifestaciones, el uso de sustancias tóxicas, lo que indica que el espíritu del constituyente no era únicamente preservar el derecho a la vida frente a la actuación desproporcionada de los cuerpos policiales y militares, sino también evitar la agresión y disolución arbitraria de actos donde los ciudadanos manifiestan su descontento o protesta.

## Situación general

Durante el periodo, no se recibió ninguna queja que correspondiera con la prohibición o restricción de manifestaciones por parte de entes estatales. Este dato indica que no existieron políticas de instancias estatales orientadas a obstaculizar las manifestaciones de grupos sociales, étnicos o políticos.

Sin embargo, las denuncias procesadas sí revelan vulneraciones del derecho a manifestar pacíficamente, derivadas del uso desproporcionado de la fuerza por parte de funcionarios de los cuerpos de seguridad contra manifestantes. Varias de estas denuncias señalaron así mismo el uso de armas de fuego, con saldo de heridos y muertos. Distintas comisiones de la institución estuvieron presentes en un total de 227 manifestaciones durante el año. De entre estas, un total de 34 resultaron en acciones violentas con anterioridad a cualquier tipo



de actuación policial. Asimismo, la institución procesó un total de 51 denuncias sobre violaciones al derecho a manifestar pacíficamente. Con relación a 2002, el número de denuncias se mantuvo estable, pues en ese periodo se recibieron 61 quejas o denuncias.

### **Conflictividad política y social**

El 66% de las manifestaciones registradas (un total de 151), fueron convocadas por sectores sociales de diversa índole, mientras que el 33% (76) fueron convocadas por agrupaciones políticas. La Defensoría asistió a 59 movilizaciones organizadas por la Coordinadora Democrática, que aglutina a partidos políticos y otras organizaciones de oposición, y a 17 convocadas por sectores cercanos al gobierno nacional. Las restantes fueron manifestaciones de sectores sociales, entre las que destacan las protagonizadas por estudiantes (37), trabajadores y sindicatos (22), habitantes de comunidades o grupos de vecinos (17) y trabajadores de la educación (9). De entre las que tenían motivo de carácter político, el 56% (un total de 43) tuvo lugar en el mes de enero.

En el transcurso de estas acciones de protesta, se repitieron diversas actuaciones y omisiones por parte de entes estatales. Entre estas, destaca como especialmente preocupante el uso desproporcionado de la fuerza y, especialmente, la utilización de armas de fuego por parte de funcionarios policiales y militares. Estas actuaciones, además de transgredir la prohibición de uso de armas de fuego en este tipo de situaciones (art. 68 de la CRBV), arrojaron saldos de vulneración del derecho a la vida, a la integridad física y a la manifestación pacífica.

Según el registro efectuado, 72 personas resultaron heridas o lesionadas en el transcurso de estas manifestaciones, de las cuales 22 sufrieron lesiones o heridas en la cabeza, 18 en el tronco o extremidades superiores y 12 en las extremidades inferiores. No se posee información exacta acerca del saldo de la violencia sobre el resto de víctimas. De los heridos y lesionados, 68 pertenecen al sexo masculino y 4 al femenino. Asimismo, la Defensoría conoció, con base a denuncias y a inspecciones en centros de detención, de un total de 168 ciudadanos que fueron detenidos en el transcurso de manifestaciones.

Este tipo de respuestas institucionales no coadyuva a restaurar el clima de convivencia pacífica que requiere la nación, con el fin de evitar la radicalización de la violencia política y social. La responsabilidad en el logro de la convivencia democrática recae sobre cada uno de los actores sociales y políticos que hacen vida en la República. Sin embargo, las autoridades públicas tienen la mayor responsabilidad al respecto. Así, en las acciones tendentes a cumplir con su obligación de proteger la seguridad ciudadana, deben sujetar sus acciones a los principios de proporcionalidad y adecuación en el uso de la fuerza, y de abstención de uso de armas de fuego en manifestaciones; así como al respeto de los derechos humanos en general. Ello requiere así mismo que, en casos de necesidad, se otorgue prioridad a las acciones de disuasión, por encima de las acciones represivas; y que en el ejercicio de

éstas, el conjunto de cuerpos de seguridad del Estado se atengan a las normas nacionales e internacionales relacionadas con el uso de la fuerza. En el capítulo de derechos civiles se plantea esta discusión, en relación con las implicaciones legales del derecho a manifestar y sus repercusiones en las políticas de seguridad.

## Responsabilidades

También son motivo de preocupación las fallas en el sistema de justicia y de investigación penal, en cuanto a las actuaciones que debe emprender ante las transgresiones registradas, pues ello puede ser un factor determinante en la impunidad que genera nuevos hechos de violencia. Del total de denuncias, 39 señalan a distintos cuerpos policiales, 5 a la Fuerza Armada Nacional (FAN) y el resto a órganos diversos del Poder Ejecutivo. Al igual que en 2002, la PM recibió la mayor cantidad de denuncias (15), mientras que los cuerpos de policía estatal recibieron 18 denuncias en total. Entre ellas, destacan las policías de los estados Sucre y Miranda, mientras que las denuncias contra la FAN se dirigieron, en su totalidad, contra la GN. Con respecto a las policías municipales, se recibieron 4 denuncias, de las cuales 2 corresponden a la policía del municipio Libertador de Caracas. 25 quejas fueron interpuestas ante la sede central de la Defensoría, en Caracas, 4 en los estados Monagas y Sucre y 3 en Nueva Esparta.

Preocupa de manera especial la actuación de algunos cuerpos policiales, en la medida que podría evidenciar el recurso excesivo del uso de la fuerza. Es el caso de la PM, que tanto en el año 2002 como en el 2003, registró el mayor número de denuncias en relación con hechos violentos en el transcurso de manifestaciones, que evidenciaban episodios de desproporcionalidad en el uso de la fuerza y presuntas violaciones a los derechos a la integridad personal y a la vida.

El Defensor del Pueblo alertó sobre estos hechos en los siguientes términos:

*“...el uso de la fuerza llama la atención toda vez que las normas para persuasión y disuasión de manifestantes exigen una proporcionalidad que, hemos visto en forma reiterada, no se cumple y además se hace uso de armas de fuego para combatir a las manifestaciones (...) Hemos hecho señalamientos precisos sobre la preocupación, el rechazo y la necesidad de investigar a todos aquellos que usen armas de fuego en las manifestaciones. (...) Hemos solicitado al Ministerio Público que estos hechos se investiguen y se condene a quienes resulten responsables del uso de armas de fuego en las manifestaciones. Esta práctica se viene generalizando entre los funcionarios de la PM en razón de la impunidad de la que han gozado”<sup>53</sup>.*

53 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Defensor del Pueblo condenó actos de violencia registrados en el centro de Caracas. Nota de prensa, Caracas, 13 de noviembre de 2002.

### **Actuación de la Defensoría**

La institución adelantó 103 actuaciones de mediación entre manifestantes y funcionarios policiales, militares o de otras instituciones públicas. En 92 manifestaciones, la actividad se limitó a monitorear y vigilar la actuación policial, mientras que en 14 casos se adelantaron medidas de protección, en situaciones que ponían en riesgo derechos humanos. Adicionalmente, en 18 oportunidades se realizaron labores de inspección en centros asistenciales, centros de detención o medicaturas forenses, después de la culminación de los actos públicos de protesta (ver tabla 1).

**Tabla 1. Actuaciones de la Defensoría del Pueblo en el transcurso de manifestaciones**

<b>Acciones</b>	<b>N.º de manifestaciones</b>
Mediación	103
Protección	14
Monitoreo	84
Inspección	18

De las 227 manifestaciones que contaron con presencia de funcionarios de la institución, 58 tuvieron lugar en el Distrito Capital, 48 en Sucre, 21 en Táchira, 14 en Miranda, 14 en Vargas, 11 en Barinas, 11 en Yaracuy y 8 en Mérida (ver Tabla 2). Con respecto a las ciudades donde se registró un mayor número de protestas, se encuentran el municipio Libertador de Caracas (41), Cumaná (36), San Cristóbal (21) y San Felipe (9).

**Tabla 2. Número de manifestaciones registradas por estado**

<b>Estado</b>	<b>N.º de manifestaciones</b>
Amazonas	3
Anzoátegui	2
Apure	3
Aragua	5
Barinas	11
Bolívar	7
Cojedes	1
DC	58
Falcón	2
Guárico	4

<b>Estado</b>	<b>N.º de manifestaciones</b>
Lara	3
Mérida	8
Miranda	14
Monagas	3
Nueva Esparta	5
Sucre	48
Táchira	21
Trujillo	4
Vargas	14
Yaracuy	11

A continuación, se analizan las situaciones más destacadas, según la índole política o social de la protesta. Se dedica un aparte específico al mes de enero, debido a que durante el mismo se produjeron un mayor número de acciones y movilizaciones políticas que en resto del año.

### **Manifestaciones de índole social**

Una de las manifestaciones pacíficas que concluyó con saldo de heridos tuvo lugar el 6 de agosto en Barcelona (Anzoátegui), y fue protagonizada por trabajadores de la industria petrolera y desempleados del sector, que protestaban por el incumplimiento de algunas cláusulas del convenio y por cupos de empleo. La acción de protesta incluyó la toma de la autopista Rómulo Betancourt. En el operativo policial, actuaron 50 funcionarios del Destacamento 75 de la GN, quienes intentaron dispersar la concentración utilizando bombas lacrimógenas y perdigones de plástico. El resultado fue de 30 detenidos y 11 heridos o lesionados. La Defensoría apoyó el traslado de los heridos e instó al MP a realizar las investigaciones del caso y los respectivos reconocimientos médicos legales ante la medicatura forense.

En el transcurso de un acto similar, que tuvo lugar el 7 de julio cuando un grupo de desempleados protestaron en la mencionada autopista, a la altura del barrio El Viñado, la actuación de funcionarios de la GN pertenecientes al mismo destacamento produjo la muerte de Juan Rafael Osorio, de 26 años, quien falleció a las 6:30 am, durante la concentración. La Defensoría pudo constatar que este componente militar disparó con armas de alto calibre (FAL) contra los manifestantes.

Este suceso exacerbó los ánimos de los ciudadanos que protestaban, quienes iniciarían un enfrentamiento con piedras y botellas contra los funcionarios militares. Después de varias horas de mediación, los funcionarios de la institución lograron un acuerdo entre ambas partes, de manera tal que los manifestantes se retiraron, bajo la promesa, por parte de funcionarios del MP, de que la justicia establecería las responsabilidades sobre la muerte de la víctima. Al momento del cierre del anuario, la fiscal 19 del estado Anzoátegui había imputado a 2 efectivos por este suceso, acusándolos de homicidio intencional y por uso indebido de armas de fuego. Por su parte, el 17 de julio, la AN designó una Comisión Especial para investigar estos hechos<sup>54</sup>. La Defensoría no posee información sobre los resultados de esta pesquisa.

El otro deceso registrado en el transcurso de manifestaciones de contenido social tuvo lugar en una protesta convocada el 26 de mayo por estudiantes de bachillerato, en el liceo Juan Francisco de León del sector Pantoja de Caucagua (Miranda). En esta movilización, se hicieron presentes la policía de Miranda y la policía del municipio Acevedo. La actuación

<sup>54</sup> Comisión Especial para investigar los hechos acaecidos en el estado Anzoátegui, producto de las manifestaciones, creada por la Asamblea Nacional en sesión del 17 de julio de 2003.

policial destinada a la disolución de la protesta fue denunciada como desproporcionada. Como resultado de las acciones de violencia, murió el estudiante Luis Eduardo Barrios Pacheco, de 15 años. El MP aún no ha identificado a los responsables de este hecho<sup>55</sup>.

A su vez, entre las 34 manifestaciones que derivaron en violencia con anterioridad a cualquier tipo de actuación policial, destacan aquellas realizadas por el sector estudiantil. En efecto, de las 37 manifestaciones protagonizadas por estudiantes, 19 acabaron en acciones violentas protagonizadas por los manifestantes. Dentro de este sector prevalecen, a su vez, los estudiantes de secundaria de liceos públicos, quienes manifestaron en 14 ocasiones.

Una de estas protestas estudiantiles ocurrió el 11 de marzo, en el liceo Andrés Bello (Caracas). Una comisión defensorial observó que funcionarios de la policía del municipio Libertador irrumpieron en las instalaciones del liceo Andrés Bello, lanzando bombas lacrimógenas y disparando perdigones de plástico, razón por la cual se les persuadió para que no utilizaran la fuerza de manera desproporcionada. Los funcionarios de la institución adelantaron un acto de mediación entre ambas partes, logrando instalar una mesa de diálogo entre las autoridades competentes, la referida policía y los estudiantes (P-03-1714).

Adicionalmente, distintas movilizaciones por motivos laborales también fueron respondidas con uso abusivo de la fuerza y violencia por cuerpos policiales. Entre ellas, destaca el caso de los extrabajadores del Servicio Autónomo de Vigilancia Empresarial del Estado Zulia (Savez), institución dependiente de la gobernación del estado. Estos trabajadores, que han realizado varias marchas y huelgas demandando el pago de deudas de la institución, denunciaron que la policía del estado los ha agredido de manera sistemática, atacándolos “*violentamente y causándoles daños personales a los ciudadanos y ciudadanas*”. Una de estas agresiones concluyó con el saldo de una ciudadana con el brazo dislocado (P-03-00975).

Por otra parte, de las 48 manifestaciones registradas en Sucre que contaron con presencia defensorial, se pudo constatar la comisión de excesos por parte de la policía estatal (Iapes) en 35 oportunidades (por medio de la utilización de bombas lacrimógenas, perdigones de plástico y peinillas). Como resultado de la acción represiva, se produjeron 56 detenidos. Una de las circunstancias de uso indebido de la fuerza fue denunciado por una peticionaria, quien afirmó que su hijo, menor de edad, fue golpeado el 15 de mayo por funcionarios del Iapes, cuando participaba en una manifestación estudiantil en el liceo Mariscal Sucre en la urbanización la Llanada, en Cumaná (P-03-00696).

## **Manifestaciones políticas en el marco del lock out empresarial**

Durante el mes de enero, continuaron presentándose acciones de calle relacionadas con el *lock out* empresarial y con las manifestaciones a favor y en contra del gobierno.

<sup>55</sup> MINISTERIO PÚBLICO: Exp. MP 15F8-533-03.

De hecho, enero fue el mes en el cual se registró el mayor número de manifestaciones (56), seguido por los meses de marzo (28), abril (22) y febrero (20). De las 56 manifestaciones que tuvieron lugar en enero, 43 fueron convocadas por partidos y movimientos políticos. Este dato da cuenta de la alta pugnacidad política del momento. Asimismo, estas protestas incluyeron acontecimientos marcados por la confrontación callejera y la parcialidad en la actuación de algunos cuerpos policiales.

La primera manifestación de 2003, que tuvo lugar el 3 de enero en Caracas, arrojó el saldo más trágico. Denominada La Gran Batalla por sus organizadores, la marcha tenía como objetivo llegar hasta el Paseo los Próceres, colindante con el Fuerte Tiuna, sede del Ministerio de la Defensa (MD) y de la III División de Infantería del Ejército. La policía militar impidió el paso de los manifestantes, argumentando que la manifestación no disponía del permiso necesario, ya que por ser zona de seguridad militar, se requería un permiso especial expedido por el MD.

Frente al lugar de llegada de la manifestación, se concentraron partidarios del gobierno. Esta concentración fue disuelta por efectivos de la GN, por medio de gases lacrimógenos. La Policía Militar actuó de modo similar frente a los manifestantes de oposición que intentaron romper el cerco que impedía su paso. No obstante, ambos grupos de manifestantes se aproximaron lo suficiente como para que comenzara un enfrentamiento de piedras y botellas, inicialmente; de armas de fuego, después. Esta confrontación dejó, como resultado, dos ciudadanos fallecidos: Oscar Gómez Aponte de 24 años, quien fue alcanzado por una bala a nivel del cuello, y Jairo Morán de 33 años, herido en la espalda. Ambas víctimas manifestaban junto a los seguidores del gobierno.

Durante esa jornada de protesta hubo, además, 21 heridos. Un funcionario de la PM y uno de Defensa Civil, ambos por armas de fuego; 10 manifestantes de la oposición asfixiados; 3 heridos por objetos contundentes; y seis manifestantes pro-gobierno heridos por armas de fuego. Imágenes difundidas por estaciones televisivas presentaron a agentes de la PM disparando armas de fuego. De la misma forma, un presunto paramédico fue detectado en el momento en que accionaba un arma de fuego. A su vez, José Ángel Rodríguez, funcionario de la Defensoría del Pueblo, resultó con contusiones, tras ser golpeado por un grupo de manifestantes de la oposición que rechazaban su presencia (P-03-000025).

La Defensoría lamentó y rechazó públicamente estos actos de violencia. De igual forma, se rechazó la actuación de la PM durante los disturbios, por haber sido pública y notoria la participación de efectivos de este cuerpo policial haciendo uso de armas de fuego; así como la insuficiencia de la actuación de la Policía Militar y la GN, que no evitaron el enfrentamiento. Por ello, se instó *“a los organismos competentes a investigar el uso de armas de fuego que se observó durante esta actividad de protesta,*

*por cuanto su uso está expresamente prohibido por la ley cuando se trata de manifestaciones públicas*<sup>56</sup>”.

De igual forma, la Defensoría rechazó las acciones violentas en contra de sus funcionarios “*quienes salen a las calles de las diferentes ciudades del país con la única misión de defender y vigilar los derechos humanos sin importar la filiación política de los ciudadanos y formula un llamado de reflexión a todos los sectores para que contribuyan a mantener un clima de tranquilidad, así como también a dejar de un lado la violencia que sólo trae enfrentamientos innecesarios*”<sup>57</sup>. Como resultado de las investigaciones adelantadas por el MP, dos ciudadanos fueron imputados de estos actos y se encuentran actualmente bajo tutela judicial del Estado.

En julio, el ciudadano Rosinaldo Cohelo fue condenado a tres años de prisión, luego de admitir su participación en estos hechos de violencia. Los delitos imputados por el MP son porte ilícito de arma de guerra e intimidación pública. Las pruebas incluyeron los videos transmitidos por canales de televisión durante los hechos, que evidenciaban que el penado hizo uso de un arma de fuego<sup>58</sup>.

El 4 de enero se volvieron a producir hechos violentos, en los que estuvieron involucrados personas que apoyan al gobierno nacional y efectivos de la PM. Los hechos ocurrieron en las cercanías de la funeraria en la cual una nutrida concurrencia velaba a los fallecidos de la protesta del día anterior. Esta nueva confrontación dejó como saldo 9 heridos o lesionados, entre ellos, dos ciudadanos de edad avanzada, quienes sufrieron asfixia cuando el humo de las bombas lacrimógenas lanzadas por efectivos de la PM ingresó al recinto donde se realizaba el velatorio de los fallecidos.

La situación de enfrentamiento no culminó en estas jornadas. La Coordinadora Democrática volvió a convocar, el 13 de enero, una marcha con la misma ruta y objetivos que la denominada Gran Batalla. Al llegar al Paseo los Próceres, los funcionarios defensoriales realizaron actos de mediación entre los organizadores de la movilización y los efectivos militares quienes, por tratarse de zona de seguridad militar, no permitían la entrada de los manifestantes. La mediación produjo, en un primer momento, un resultado positivo, puesto que los efectivos permitieron que una comisión de los manifestantes colocara una ofrenda floral en el monumento a los próceres nacionales.

Sin embargo, un grupo considerable de manifestantes intentó seguir a la comisión, lo que motivó la actuación de funcionarios de la GN, quienes lanzaron bombas lacrimógenas y perdigones de plástico contra los manifestantes. Como resultado de esta acción, varias

56 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Agredido funcionario de la Defensoría del Pueblo*. Nota de prensa, Caracas, 8 de enero de 2003.

57 Ídem.

58 MINISTERIO PÚBLICO: *Condenado Rosinaldo Cohelo a tres años de prisión por participación en hechos de Los Ilustres*. Nota de prensa, Caracas, 18 julio de 2003.

personas resultaron con síntomas de intoxicación, mientras que el reportero Héctor Castillo, del diario El Mundo, resultó herido por perdigones de plástico (P-03-00204).

Si bien estas manifestaciones causaron una marcada perturbación en la opinión pública, no fueron las únicas realizadas en Caracas durante el *lock out* empresarial que incluyeron actos de violencia. El 14 de enero, durante una movilización convocada por sectores de oposición al gobierno, que se dirigía hacia la redoma La India en la parroquia de La Vega, se produjo un nuevo enfrentamiento entre los grupos convocantes y grupos que apoyan al gobierno. El 15 de enero, una marcha de oposición que se dirigía hacia la Ciudad Universitaria se encontró con una movilización que exigía el reinicio de clases en la universidad, lo que acarreó un enfrentamiento que incluyó disparos de armas de fuego. Así mismo, una marcha convocada el 20 de enero por la Coordinadora Democrática en los Valles del Tuy (Miranda), resultó en un enfrentamiento violento con sectores que apoyan al gobierno.

Finalmente, el día 23 de enero, en una calle céntrica, en las cercanías de donde transcurría una significativa concentración de apoyo al presidente Chávez, estalló un artefacto explosivo que ocasionó la muerte del ciudadano Wilmer Campos. Con este fallecimiento, se elevó a 3 el número de decesos ocurridos en manifestaciones durante el *lock out* empresarial.

### Otras manifestaciones de índole política

Una vez fue desconvocada la actividad de protesta conocida como “paro cívico”, aumentaron nuevamente las manifestaciones convocadas por sectores sociales. Sin embargo, los partidos políticos que adversan al gobierno convocaron un conjunto de concentraciones en lugares que podían presuponerse que implicaban riesgo de confrontación con sectores que apoyan al gobierno.

Así, la movilización denominada *reconquista del Oeste*, convocada por el partido Acción Democrática, que se llevó a cabo el 24 de mayo en Catia (Caracas), concluyó con una persona fallecida (Modesto Sucre Graterol) y más de 20 personas heridas y lesionadas. 2 de los heridos señalaron como responsables de los hechos a efectivos de la PM, mientras que el resto afirmó no conocer la identidad de sus agresores. En el momento del enfrentamiento, los medios de comunicación mostraron a agentes de la División de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip) disparando contra edificios residenciales, en una acción que presuntamente se orientaba a repeler la acción de francotiradores. Al momento de cerrar el Anuario, las investigaciones sobre estos hechos proseguían. El MP estaba a la espera de las comprobaciones balísticas, mientras que el Cicpc estaba a la espera de la comparecencia de funcionarios de la Disip para rendir declaraciones (P-03-03742).

Otra manifestación de naturaleza similar se llevó a cabo en la calle Lebrún de Petare, municipio Sucre (Miranda). Este acto político, convocado por el partido COPEI, se denominó *Petarazo*. Terminó en una confrontación, que dejó el saldo de 17 personas



heridas o lesionadas por armas de fuego, objetos contundentes y bombas lacrimógenas. 12 de los heridos señalaron como responsables a funcionarios de la PM, mientras que 5 dijeron desconocer la identidad de sus agresores. Al cierre del Anuario, el MP se encuentra a la espera de las comparaciones balísticas y no hay detenidos ni imputados como producto de estos enfrentamientos. En junio, el MP dictó seis órdenes de investigación, e imputó a ocho ciudadanas y ciudadanos, en relación con estos hechos de violencia<sup>59</sup>.

Otro incidente con saldo de violencia ocurrió el 1 de mayo, durante una manifestación opositora convocada con motivo del día del trabajador, cuando un ciudadano accionó su arma y asesinó a uno de los manifestantes, de nombre Numar Herrera. Este suceso provocó la ira de los manifestantes opositores al gobierno, quienes agredieron a funcionarios de la Defensoría presentes en el lugar. Al respecto, el Defensor del Pueblo presentó un escrito ante el MP, donde solicita “*que sean investigados los hechos registrados en la plaza O’Leary, en los cuales asesinaron a un ciudadano, una vez que culminó la marcha convocada por la Confederación de los Trabajadores de Venezuela*”<sup>60</sup>. El responsable del crimen se fue detenido y se encuentra

Finalmente, una de las manifestaciones que incluyó detenidos y heridos, fue la protesta realizada el 5 de septiembre en el sector Los Semerucos del municipio Carirubana (Falcón), cuando un grupo de extrabajadores petroleros manifestó contra los desalojos de las viviendas que ocupaban cuando estaban empleados en la industria petrolera. En dicha manifestación, actuaron la GN y la policía estatal. El número de detenidos llegó a 26 y el de heridos o lesionados a 21 (cifra que incluye a varios efectivos policiales).

En un informe especial en el capítulo de derechos laborales, se aborda el conflicto derivado del despido de trabajadores de la industria petrolera que participaron en la paralización de actividades de diciembre de 2002 y enero de 2003. De manera ajustada a derecho, la empresa procedió a solicitar la devolución de los beneficios correspondientes a la relación laboral finalizada, siendo la resistencia de los extrabajadores la que generó el proceso de desalojo forzoso. En este caso, se pudo apreciar la complejidad de la labor garantista, ante la respuesta de los afectados a las decisiones judiciales emanadas de los órganos competentes.

## RECOMENDACIONES

### Al Ministerio Público

Acelerar todas aquellas investigaciones relativas a incidentes violentos, especialmente aquellos con saldos de muertos y heridos, en el transcurso de manifestaciones públicas.

59 MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público investiga hechos ocurridos durante El Petarazo*. Nota de prensa, Caracas, 16 de junio de 2003.

60 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor del Pueblo solicitó investigación a la Fiscalía*. Nota de prensa, Caracas, 1 de mayo de 2003.

### **Al Poder Ejecutivo Estatal y Local**

Llevar un estricto control sobre los cuerpos policiales, de manera que cumplan con los requerimientos legales en materia de manifestaciones, sobre todo aquellos relacionados con la prohibición de utilizar armas de fuego en éstas.

### **Al Ministerio de Interior y Justicia**

Se llama la atención del MIJ para que celebre reuniones de coordinación policial con antelación a cada manifestación autorizada, con el fin de evitar enfrentamientos y coordinar la actuación de los distintos cuerpos policiales.

### **A la Fuerza Armada Nacional**

Llevar una estricta vigilancia de sus diferentes componentes, con el fin de garantizar la prohibición de uso de armas de fuego en manifestaciones pacíficas.

## DERECHO AL REFUGIO

### SUMARIO

*En el período de análisis se produjeron diversas acciones para responder a las demandas de los solicitantes de refugio. Es éste el caso de la conformación de la Comisión Nacional de Refugiados (CNR) y sus resoluciones iniciales, que incluyen las primeras aceptaciones de solicitudes de refugio. En concreto, reconoció la condición de refugiado a 23 personas, y negó dicha condición a 2 solicitantes, por interpretar que no cumplían los requisitos exigidos.*

Sin embargo, el flujo de desplazados causado por la profundización del conflicto colombiano aun encuentra escasez de respuestas por parte de las autoridades venezolanas en lo concerniente a la expedición de documentos de los solicitantes de refugio. La Defensoría recibió diversas denuncias relacionadas con el tema del refugio, la mayoría de ellas referidas a ciudadanos colombianos. Entre los principales motivos de las quejas, se encuentra el retraso en la tramitación o respuesta a solicitudes de documentos provisorios, así como a las propias solicitudes de refugio.

*Otras situaciones que afectaron a menor número de personas tienen que ver con el arribo al país de ciudadanos africanos, que escapan de conflictos en sus países de origen (fundamentalmente, Liberia); así como con la expulsión de un ciudadano español de origen vasco, que fue deportado en un proceso violatorio de sus derechos.*

## Doctrina

Si bien Venezuela no es signataria de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, CER), firmada en Ginebra y enmarcada básicamente en las consecuencias que la Segunda Guerra Mundial trajo en esta materia, sí es Parte del Protocolo Relativo al Estatuto de los Refugiados, que entró en vigencia en 1967. Esto le obliga a respetar y aplicar indirectamente la CER, puesto que así lo reconoce el Protocolo en su artículo I.1. Por su parte, el artículo I.2 del Protocolo recoge esta definición de refugiado, “*eliminando las limitaciones geográficas y temporales que se establecen en la Convención*” – lo que permite la actualización del concepto previsto en la CER, que circunscribía la condición de refugio a acontecimientos previos a 1951.

Así, el término refugiado se aplica a toda persona: “*que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él*”. (art. 1.2 de la CER)

De la misma forma, la Declaración de Cartagena<sup>61</sup> amplía, para los países latinoamericanos, el concepto de refugiado, puesto que estima circunstancias no previstas ni en la Convención ni el Protocolo – como lo son las situaciones de violación sistemática de los derechos humanos y los conflictos armados, tanto externos como internos al país de que se trate.

Por su parte, el artículo 69 de la CRBV afirma que “*la República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio*”. Este reconocimiento obliga a tomar medidas para garantizar el procesamiento de las solicitudes; la respuesta adecuada y oportuna a las mismas, en función de sus condiciones; y el desarrollo de mecanismos que permitan brindar el apoyo necesario en caso de situaciones de emergencia en países vecinos.

## Desplazamiento poblacional y refugio de ciudadanos colombianos en la zona fronteriza

Motivada por los constantes desplazamientos de ciudadanos colombianos hacia territorio venezolano, la Defensoría del Pueblo desarrolló una opinión jurídica, a los fines de orientar la acción de la institución en la materia<sup>62</sup>. Esta doctrina parte del escenario de conflicto

61 *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Cartagena (Colombia), del 19 al 22 de noviembre de 1984.

62 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión contentiva de directrices sobre la materia de asilo y refugio para las Defensorías Delegadas*. Exp. DD-046-02. Caracas, 18 de abril de 2002.

armado que, desde hace décadas, enfrenta el vecino país, el cual se traduce en una amenaza para la vida e integridad de un porcentaje importante de su población.

Para el año de 1998, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados señaló que en ese país existían aproximadamente un millón de desplazados internos por el conflicto bélico, es decir, personas que han tenido que movilizarse dentro del territorio colombiano para salvaguardar sus vidas. Esta situación se profundizó en los últimos meses, debido a la radicalización del conflicto. En el Informe Anual Sobre la Región Andina, la Comisión Andina de Juristas considera que desde la toma de posesión de Álvaro Uribe “*se perfiló una nueva política frente al conflicto interno. Uribe tiene una posición dura [...] al asumir el cargo, la violencia creció y también las violaciones al Derecho Internacional Humanitario*”<sup>63</sup>.

Esta situación merece una especial atención del Estado venezolano, en la medida en que el país se ve afectado directa e indirectamente por este conflicto. En este contexto, la frontera colombo-venezolana y, principalmente, la ubicada en Zulia (en los municipios Catatumbo, Jesús María Semprún y Colón) es la que mayor impacto ha sufrido desde la primera crisis de refugiados, que se inició en marzo del año 1999. Durante ese año, ingresaron por esa frontera más de 5.000 ciudadanos colombianos provenientes de los poblados La Pista, La Gabarra y Tibú, ubicados en el Departamento Norte de Santander. Este desplazamiento colectivo en busca de refugio en territorio venezolano, obedeció, según los testimonios de las personas que cruzaban la frontera, a la llegada de las Autodefensas Colombianas (una de las partes del conflicto) a esas zonas. Esto habría generado serios enfrentamientos armados entre guerrilla y paramilitares, siendo las poblaciones campesinas las principales víctimas.

Con ocasión de la movilización y el ingreso de un gran número de desplazados a suelo venezolano, se ha generado un amplio debate en torno a la condición de estas personas como refugiados. Se trata, a menudo, de grupos humanos que se movilizan para pernoctar en territorio venezolano, retornando posteriormente a su sitio de origen. Es por ello que el gobierno venezolano los ha calificado con el término de *desplazados en tránsito*, el cual no existe jurídicamente, según se evidencia de los distintos instrumentos normativos que rigen la materia.

Es importante destacar que ante cualquier circunstancia, en virtud del *principio de no devolución*, las personas que se han movilizadado hacia el territorio venezolano no pueden ser devueltas, de manera forzosa, a su país de origen o residencia, por cuanto se les estaría menoscabando su derecho humano al refugio. Esto sólo debe ocurrir en la medida en que la persona declare voluntariamente y sin ningún tipo de coacción, su deseo de retornar a su país de origen o residencia. En caso de retorno voluntario, se debe asegurar que dicho regreso se realice bajo condiciones que garanticen seguridad y

63 COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS: *Informe Anual Sobre la Región Andina*. Enero 2003. Lima, pág. 31.

protección, atendiendo en todo momento a la consideración de la dignidad de la persona y observando celosamente los preceptos contenidos en los instrumentos legales internacionales y nacionales sobre refugio.

Por otra parte, es necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar el apoyo humanitario que requieren las personas sin ánimo de solicitar refugio, y que manifiestan solo su intención de abandonar temporalmente la zona de conflicto. En este caso, la ayuda militar y humanitaria que se ha desplegado hasta la fecha debe continuar, pero es imprescindible garantizar el derecho a la unidad de la familia y la asistencia legal suficiente, de manera que estas personas conozcan las condiciones en las que se encuentran y los derechos que les asisten.

Asimismo, una solución propuesta por varios actores (incluido el ACNUR) y que no implicaría un gran costo económico para el Estado venezolano, es la provisión de un corredor humanitario, que permita la estadía temporal de los grupos que huyen temporalmente de la violencia de su país. Esta solución supondría que una porción del territorio fronterizo pudiera funcionar como una suerte de ciudad dormitorio, permitiendo el traslado de los colombianos durante el día y mientras la zona esté segura. Del mismo modo, sería necesario también el acceso y suministro de alimentos como ayuda humanitaria, toda vez que uno de los mecanismos de presión utilizados habitualmente en contra de la población campesina es la prohibición de traslado de víveres y alimentos para su subsistencia.

También es imprescindible garantizar que las personas que soliciten refugio tengan acceso directo a las autoridades competentes, de manera que se inicien de inmediato los trámites necesarios para abrir el procedimiento que determinará si se le otorga el estatus que corresponde con la solicitud. Ello requiere el adiestramiento y sensibilización de los funcionarios encargados de custodiar las fronteras, por ser los primeros en establecer contacto con los ciudadanos colombianos que se movilizan.

## Marco normativo

La Ley Orgánica Sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Losrraa)<sup>64</sup> tiene por objeto regular la materia sobre refugio y asilo, de acuerdo a lo consagrado en la CRBV y en los instrumentos internacionales sobre refugio, asilo y derechos humanos, “... así como determinar el procedimiento a seguir por los órganos y funcionarios de los Poderes Públicos Nacionales encargados de su cumplimiento” (art. 1).

En su artículo 2, la ley establece los principios de: a) no devolución: “ninguna persona solicitante de refugio o asilo será rechazada o sujeta a medida alguna que la obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o libertad esté en

64 Gaceta Oficial n.º 37.296, del 3 de octubre de 2001.

riesgo”; b) la prohibición de imponer sanciones por situación de ilegalidad; c) la no discriminación; y d) la unidad familiar y la protección de niños, niñas y adolescentes: “Se garantizará la unidad de la familia del refugiado o de la refugiada, del asilado o de la asilada, y de manera especial la protección de los niños refugiados o de las niñas refugiadas y adolescentes no acompañados o separados del núcleo familiar”.

De la misma forma, en su capítulo II, la ley crea la Comisión Nacional de Refugiados (CNR), cuyas funciones son: 1) coordinar la protección, asistencia y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio y a los refugiados y refugiadas; y 2) conocer y decidir sobre la condición de refugiado de los solicitantes, así como sobre la pérdida de esta condición, y resolver sobre las eventuales medidas de expulsión de refugiados. Para ello, debe regirse por lo establecido en la ley, así como en los instrumentos internacionales sobre la materia.

Por otra parte, la AN se encuentra en mora con la aprobación del proyecto de Ley Orgánica de Fronteras, presentada por la Comisión Permanente de Defensa y Seguridad del Parlamento, así como con el proyecto de Ley de Migración y Extranjería. La primera tiene por objeto establecer el régimen especial de las zonas de fronteras, para la consolidación de la integridad territorial de la República y para “promover y facilitar su desarrollo cultural, social, económico y tecnológico sustentable”, en base a una política integral que parte de las características específicas de cada región. A su vez, el segundo proyecto ha sido aprobado en primera discusión, y tiene por objeto regular lo referente a la admisión, ingreso, salida, registro y permanencia de los extranjeros, con base al respeto de sus derechos humanos.

La entrada en vigor de ambos textos legales permitiría fortalecer la política de fronteras, especialmente la que colinda con Colombia, además de establecer el marco para garantizar los derechos humanos de los extranjeros que ingresan al país. Esta circunstancia otorgaría una mayor seguridad a los refugiados o desplazados que huyen de la violencia en Colombia.

### **Comisión Nacional de Refugiados**

La CNR es el ente que se encarga de procesar las solicitantes de refugio, y de tomar la decisión sobre su reconocimiento. Su instalación en el periodo es una medida positiva, debido a la necesidad de dar respuesta oportuna a los solicitantes de refugio y a su situación general y al retraso que presentaba el Estado en ese sentido.

El 7 de agosto se publicó en Gaceta Oficial la designación de los integrantes de la CNR, compuesta, según lo dictamina la Losrraa, por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), del MIJ, del MD y del MP, respectivamente (quienes tienen derecho a voto); así como un representantes de la Defensoría y de la AN,

respectivamente (quienes tienen derecho a voz). También puede asistir un representante de ACNUR, sin derecho a voto. Adicionalmente, el 4 de julio, el Ejecutivo Nacional decretó el Reglamento de la Losraa.

La comisión impulsa la creación de secretarías técnicas en los estados sensibles de recepción de solicitantes de refugio, como lo son Apure, Táchira y Zulia, que trabajarán en estrecha cooperación con las oficinas de la Dirección de Identificación y Extranjería (Onidex), de manera tal que se pueda ofrecer respuesta oportuna a los casos presentados. También se está diseñando un plan de contingencia para casos de afluencia masiva de refugiados en zonas fronterizas.<sup>65</sup>

La Defensoría considera que estos proyectos son indispensables para atender la problemática de los solicitantes de refugio, quienes están esperando, desde que se promulgó la ley, la conformación de la CNR para que atienda sus casos. A su vez, la agudización del conflicto colombiano puede traer una profundización del problema de refugio, y de ahí la necesidad de que los organismos encargados estén debidamente conformados y preparados para dar respuestas adecuadas. Por ello, estas decisiones y planes, sumados a las primeras respuestas del organismo (que son analizadas en la próxima sección), si bien no cambian una situación general que es negativa para muchas familias, sí dan cuenta de una voluntad política que ha comenzado a concretarse.

## Situación general

El conflicto colombiano ha provocado, durante los últimos años, el traslado de miles de personas al territorio venezolano. Algunos de ellos permanecen en el país hasta que se estabiliza su región de procedencia. Otros, al considerar que su regreso pondría en riesgo sus vidas o integridad, piden ser reconocidos como refugiados. Sin embargo, la persistencia de esta situación no ha contado con una respuesta estatal lo suficientemente oportuna. A su vez, la problemática de refugio no se remite únicamente a los desplazados colombianos. Durante el lapso analizado se produjeron demandas de reconocimiento de refugio por parte de personas provenientes de África, fundamentalmente de Liberia, quienes también aguardan por respuesta del Estado.

Adicionalmente, un ciudadano vasco que declaraba ser perseguido en ese país por motivos políticos (específicamente por exigir públicamente la independencia del País Vasco) fue devuelto a España, sin ningún tipo de procedimiento legal. Su caso se suma a otros dos similares que se presentaron en 2002 y a la persecución y amenaza denunciada por otro ciudadano de origen vasco. Estas acciones, realizadas por funcionarios no

---

65 Ídem.

identificados, apuntan a la necesidad de evaluar si se trata de actos de discriminación fundados en el origen de los afectados. De ser así, se trataría de una vulneración del ordinal 5to del artículo 2 de la Losrraa – así como de la CRBV, las leyes nacionales y los convenios internacionales firmados por el Estado Venezolano.

En cuanto a las respuestas positivas del Estado, destaca en el periodo la instalación definitiva de la CNR, la cual tenía dos años de retraso en su conformación. Este retraso se debió a que el MRE tardó casi dos años para designar su representante, y por ende para convocarla. Desde su conformación en agosto, la CNR reconoció la condición de refugiado a 23 personas, por medio de la aceptación de 8 solicitudes. Así mismo, se difirieron 9 solicitudes presentadas, referidas a 32 personas, debido a la necesidad de una investigación más profunda para determinar si hay suficientes elementos de convicción para reconocer el estatus de refugiado. También se negó dicha condición a 2 solicitantes, por interpretarse que no cumplían los requisitos exigidos.

Por otra parte, todavía no se ha podido dar respuesta adecuada a las demandas de refugio acumuladas en años anteriores. Esto afecta los derechos de las personas solicitantes, quienes padecen la ausencia de documentación y la imposibilidad de moverse libremente por el territorio nacional. A su vez, al estar indocumentadas, estas personas están sujetas a la vulneración del principio de no devolución a su país de origen, lo que pondría en peligro su vida, integridad física y libertad. La CNR se dispuso a revisar los expedientes contentivos de solicitudes de refugio que reposan en el MP, correspondientes a los años 1999, 2000, 2001 y 2002. Al respecto, aún se están elaborando los estudios pertinentes<sup>66</sup>.

### **Análisis de casos atendidos**

La Defensoría del Pueblo ha recibido un total de 33 denuncias relacionadas con la vulneración del derecho al refugio. De éstas, 11 se dirigieron contra ministerios, de las cuales 10 tenían como objetivo denunciar al MRE; la otra se dirigía contra la Onidex. El mayor porcentaje de denuncias contra el referido despacho, se corresponde con su responsabilidad en la CNR, la cual preside. Ello le obliga, según el artículo 13 de la Losrraa, a convocar su conformación, hecho que no se concretó hasta el mes de septiembre. En el lapso estudiado, se nota un leve incremento del número de denuncias con respecto al 2002, cuando se recibieron un total de 28.

Por tratarse de un derecho cuya vulneración se localizó en contados estados de Venezuela (especialmente, aunque no de manera exclusiva, en los fronterizos) la recepción de denuncias se circunscribe únicamente a las oficinas defensoriales de la Sede Central (17), Apure (12) y Táchira (4).

<sup>66</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Punto de información sobre la Comisión Nacional para los Refugiados*. Diciembre de 2003. Mimeo. Pág. 2.



### **Falta de expedición de documento provisional**

Una de las causas de las peticiones concierne a la falta de expedición de documentos provisionales de identidad, situación que afectó a 6 ciudadanos solicitantes de refugio. Según el artículo 16 de la Losrraa, la CNR debe expedir un documento provisional a aquellas personas que hayan solicitado refugio y que se encuentren en espera de respuesta por parte de las autoridades. La CNR posee 90 días continuos para tomar la decisión final (art. 17). El documento provisional de identidad debe estar vigente durante esos 90 días, con posibilidades de ser prorrogado por 90 días más, según lo señala el artículo 9 del Reglamento de la Losrraa.

Según la CER, las autoridades del Estado Parte “*expedirán, o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas*” (art. 27). En tal sentido, el Estado que lo ha acogido debe respetar sus derechos de libertad de circulación y de residencia, siempre que se observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general (art. 26). Con respecto a los refugiados que se encuentren ilegalmente en el país donde buscan refugio, la CER prohíbe la imposición de sanciones, siempre que hayan llegado directamente del país donde eran perseguidos y se presenten sin demora ante las autoridades (art. 31 de la CER).

Una queja presentada por un agricultor colombiano, que representaba a 41 solicitantes de refugio, señaló la demora en la entrega del documento provisional de identidad. El peticionario destacó que la carencia de documentos de identificación le impiden, entre otras cosas, transitar libremente por el territorio venezolano. De la misma forma, pidió celeridad a la Comisión en la decisión sobre la solicitud del grupo de ciudadanos colombianos que representaba (P-03-00434).

Esta situación ya se presentó en ocasiones anteriores. En marzo de 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>67</sup> mostró su preocupación por la falta de expedición de documentos de identidad por parte de las autoridades venezolanas a los solicitantes de refugio. Ello puede significar, a juicio del Comité, “*un grave obstáculo para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados y solicitantes de asilo, entre otros el derecho al trabajo, a la salud y a la educación*”<sup>68</sup>.

### **Principio de no devolución**

La falta de documentación facilita la expulsión expedita e ilegal de solicitantes de asilo por parte de los cuerpos de seguridad del país, debido a su condición de

67 Órgano de la ONU encargado de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de supervisar su aplicación por los Estados Parte.

68 COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* : Venezuela. ONU, 21 de mayo de 2001. E/C.12/1/Add.5621. Par. 11.

indocumentados. Estas situaciones implican la vulneración del derecho a poseer la documentación necesaria y del principio de no devolución, previsto en el artículo 7 de la Losrraa.

El artículo 33 de la CER consagra expresamente el principio de no devolución en los siguientes términos: “*Ningún estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*”.

El 14 de abril, la Defensoría recibió una denuncia sobre la devolución de un solicitante de refugio. La peticionaria planteó que su hijo fue detenido por el Cicpc, bajo el argumento de que se encontraba indocumentado. Tanto ella como el resto de su familia (incluida la víctima de la supuesta devolución ilegal) habían solicitado refugio el 11 de marzo; sin embargo, funcionarios del Cicpc le habrían informado que el ciudadano detenido sería deportado por no tener documentos que acreditaran su condición en el país. De acuerdo a la peticionante, su regreso al Arauca ponía en peligro su vida (P-03-00079).

Ante esta denuncia, una comisión de la Defensoría visitó el destacamento policial, exhortando a las autoridades del Cicpc de Guasdalito (Apure) a que pusieran en libertad al detenido, en base a que la razón de que no poseyera documentos era consecuencia de la demora de la CNR. Esta actuación logró detener la devolución del ciudadano colombiano, el cual fue puesto en libertad de manera inmediata.

El caso de José Ramón Foruría Zubialdea, de nacionalidad española, tuvo un saldo diferente, al ser detenido y devuelto a su país de origen sin ningún tipo de procedimiento legal. El mencionado ciudadano es oriundo del País Vasco. Vivía en Venezuela desde hacía 15 años, momento en el que salió de su país por motivos políticos, debido a su posición pública sobre la independencia del País Vasco. No existe información de que estuviera solicitado por actos terroristas o por haber estado incurrido en hechos de alteración del orden público en territorio nacional. El Estado venezolano, por medio de funcionarios no identificados, procedió a detener y a deportar a este ciudadano a su país de origen – donde fue detenido a su llegada. Este procedimiento irregular contraviene el derecho al refugio reconocido en la CRBV, así como las leyes nacionales e internacionales citadas. No se conoce el motivo que llevó a este procedimiento ilegal, ni cual fue el procedimiento institucional invocado.

En 2002, el Gobierno Nacional había devuelto, sin mediación judicial, a otros dos ciudadanos vascos, mientras que otro ciudadano, oriundo de la misma región, ha denunciado en repetidas ocasiones amenazas y persecuciones por parte de cuerpos

de seguridad del Estado. Si bien no se ha determinado si responden a una política intencionada, la concurrencia de estas acciones podrían reflejar un posible patrón de discriminación contra ciudadanos de origen vasco residentes en el país, en situación o solicitud de refugio político; ello contraviene el ordinal 5to del artículo 2 de la Losrraa y el 1.3 y 33 de la CER.

### ***Perseguidos por organizaciones irregulares***

La complejidad del conflicto colombiano provoca el desplazamiento de ciudadanos que no necesariamente están siendo perseguidos por instancias estatales, sino por fuerzas militares irregulares. Ante tales situaciones, el país receptor está en la obligación de reconocer el estatuto de refugiado, de igual manera que si el ente que amenazara la vida e integridad de éstas fuera el Estado del país de origen.

De hecho, la mayoría de denuncias recibidas en relación con el derecho a solicitar refugio y los desplazamientos desde el territorio colombiano, refieren como causa el hostigamiento o amenaza que representan los grupos irregulares colombianos. Se registraron 9 denuncias al respecto. Es el caso de un peticionario de esta nacionalidad, que manifestó su situación de desplazado, derivada de que él y su familia “ *fueron catalogados como objetivo militar por las Autodefensas Unidas de Colombia*” (AUC) por negarse a sembrar la planta de la coca (P-03-00644).

Otro peticionario refirió que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) le habían exigido que se incorporara a sus filas o que, de lo contrario, desalojara la zona donde residía. Al escoger la segunda opción, el ciudadano colombiano se vio obligado a trasladarse a territorio venezolano, con su esposa embarazada y su hija de tres años. Pidió ser reconocido como refugiado un mes antes de presentar la denuncia ante la Defensoría, y al momento de efectuarla no había recibido respuesta de la CNR (P-03-00771). En ambos casos, la institución solicitó celeridad en la tramitación de las solicitudes ante el órgano competente.

### ***Ciudadanos africanos solicitantes de refugio***

Las solicitudes de refugio procesadas durante el periodo no provinieron únicamente de ciudadanos colombianos. Un total de 8 ciudadanos africanos llegaron a costas venezolanas en navíos de bandera extranjera, debido a la persecución que sufrían en sus países de origen. La mayoría eran originarios de Liberia, país que se ha visto envuelto en un conflicto interno de amplias dimensiones. Tras entrar en contacto con ellos, la Defensoría les brindó orientación y apoyo en su solicitud de reconocimiento de refugio ante el CNR. Al cierre del Anuario, estos ciudadanos africanos estaban a la espera de una respuesta oportuna por parte del órgano administrativo.

## Recomendaciones

### **Al Poder Ejecutivo**

Establecer directrices de actuación, cónsonas con el respeto a los derechos humanos, para los funcionarios que laboran en la frontera.

Garantizar la adecuada formación en materia de asilo y refugio de los cuerpos policiales, fundamentalmente los que tienen competencia en las fronteras, a fin de que las solicitudes de refugio sean atendidas conforme a derecho (inclusive, si carecen de documentos provisionales, dado el retardo en la expedición de éstos por parte de la CNR).

### **A la Comisión Nacional de Refugio**

Conferir celeridad a los trámites relativos a las solicitudes de refugio (especialmente aquellas que tienen mayor tiempo en espera de respuesta), así como a la expedición de documentos provisionales para los solicitantes de refugio.

*Capítulo 3*

*Derechos sociales*



# Derechos sociales

El derecho constitucional de protección a las familias viene siendo abordado por la Asamblea Nacional, a través de la discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y Paternidad, entre otros instrumentos. Las denuncias registradas por la Defensoría en este ámbito apuntan esencialmente a conflictos familiares del ámbito privado, de lo que se deduce la necesidad de extender la efectividad de los mecanismos de protección.

A su vez, el desabastecimiento provocado por el lock out empresarial y la paralización de la industria petrolera afectó notablemente los servicios públicos asociados a los derechos sociales. Este conflicto se analiza a partir del impacto que tuvo sobre la satisfacción de las necesidades básicas de las familias venezolanas.

Por otra parte, la escasa información disponible sobre violencia contra la mujer muestra una situación de violencia estructural en el ámbito privado, que requiere de medidas positivas para garantizar la efectividad de los recursos de protección y para promover un cambio cultural en la nación. En ese sentido apuntan las incipientes iniciativas de Inamujer. Mientras, la mayoría de las denuncias procesadas por la Defensoría señalan casi invariablemente situaciones de violencia familiar, y a menudo apuntan a la insuficiencia de los mecanismos de protección civiles y penales.

Un acontecimiento relevante en este ámbito fue la solicitud de nulidad parcial de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia, solicitada por el Fiscal General por inconstitucionalidad de los artículos que facultan a autoridades civiles y de policía a detener preventivamente a los agresores. La Defensoría coincide en la necesidad de adaptar los mecanismos a lo previsto en la CRBV, pero considera que debe hacerse a través de una interpretación de la norma que no elimine el mecanismo de protección

En cuanto a los nuevos derechos de niños, niñas y adolescentes, el proceso de desarrollo de las instituciones del Sistema Nacional de Protección del Niño y el Adolescente previsto siguió su curso. Al final del periodo de estudio se encontraba instalado en un 75% de su extensión. Entre los casos que se presentaron, destacan la activación de mecanismos de protección judiciales y de mediación para enfrentar el problema de los niños y niñas cardiopatas del Hospital J.M. de los Ríos (Caracas), y las acciones para evitar la vulneración

del derecho a la educación durante la convocatoria a paro nacional en enero de 2003.

Con respecto a la protección de los derechos de las personas mayores, destaca el desarrollo legal previsto del régimen prestacional de protección previsto en la Ley del Sistema de Seguridad Social. Su aprobación y progresiva implementación deberá redundar en un amplio régimen de protección. Entre tanto, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) ha aumentado la cobertura por pensiones, tanto en relación a personas beneficiarias como en relación al monto de las mensualidades, equiparándolas al salario mínimo. En relación a las denuncias procesadas por la institución, destacan los retrasos en los pagos de pensiones y ayudas económicas del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (Inager), así como las deficiencias de los servicios sociales provistos por este último.

En cuanto a los derechos de las personas con discapacidad (alrededor del 4% de la población), es el Consejo Nacional para la Integración de Personas Incapacitadas (Conapi) el órgano encargado de las políticas para su atención e integración. En este ámbito se vienen dando diversas iniciativas normativas para garantizar la accesibilidad de los espacios públicos y de las programaciones televisivas, entre otros aspectos. La Defensoría procesó un número reducido de denuncias (29), enfocando su actividad en la promoción, adaptación o revisión de diversas normas y estándares, para facilitar la protección de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad.

Las políticas públicas y el marco legal en diseño en relación con el derecho a la vivienda, están en consonancia con los principios del derecho. En concreto, el proyecto de ley de vivienda bajo la Losss, que fue aprobado en primera discusión, refleja el desarrollo de un régimen progresivo y garantista. No obstante, el cumplimiento de metas del gobierno en cuanto a desarrollo de soluciones habitacionales se vio notablemente afectada, tanto por fallas de gestión como por los efectos económicos del lock out empresarial.

Las iniciativas gubernamentales promovieron ampliamente la participación comunitaria en la gestión del sector, incluyendo los procesos de regularización de la tenencia en los asentamientos urbanos informales, que generaron más de 3 mil comités de tierras y la entrega de 30 mil títulos de propiedad, en 93 municipios. Por otro lado, los motivos más frecuentes de las 310 quejas procesadas por la institución son irregularidades en procesos de adjudicación, mala calidad de viviendas adjudicadas y paralizaciones de obras.

Finalmente, tal y como fue previsto en la CRBV y en la Losss, el nuevo Sistema Nacional Público de Salud deberá integrarse en el sistema de seguridad social. La nueva Ley Orgánica de Salud y las leyes del régimen prestacional de salud de la Losss se diseñan y discuten al efecto. Los servicios de salud enfrentaron momentos de crisis derivados de la falta de insumos y las fallas de gestión e infraestructura, así como de atención. En concreto, el conflicto en los servicios de salud a cargo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas puso en evidencia las fallas derivadas de la apresurada transferencia de competencias que tuvo lugar la década pasada.



Entre las iniciativas gubernamentales destaca el Plan Barrio Adentro, que brinda atención a los sectores más desprovistos por medio de la presencia en las comunidades de más de 10 mil médicos de familia; y las Boticas Populares, que ofrecen medicamentos económicos por medio de los mercados populares. La Defensoría atendió 430 peticiones relacionadas con este derecho, que destacaban situaciones como el ruleteo hospitalario y cobros indebidos, entre otras causas. A su vez, el lock out empresarial y la paralización de la industria petrolera afectaron notablemente el ámbito de la salud, poniendo en riesgo la disponibilidad de medicamentos esenciales. Este tema es objeto de un informe especial.

## PROTECCIÓN A LA FAMILIA

### SUMARIO

*El reconocimiento constitucional de un derecho de protección a las familias genera la necesidad de adecuar o crear leyes para su desarrollo. Al cierre del Anuario, se encontraba en etapa de discusión el Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y Paternidad.*

*El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) es el órgano encargado de diseñar las políticas públicas dirigidas a garantizar la protección de la familia. Si bien no se aprecian políticas específicas dirigidas a la protección de la familia en especial, tanto el MSDS como otras instituciones con competencia en lo social adelantan políticas y programas para la promoción social, planificados por derecho y por sector de población. Por ello, se remite a los capítulos respectivos para su análisis.*

*Por otra parte, las denuncias registradas en esta materia por la Defensoría del Pueblo apuntan esencialmente a conflictos familiares del ámbito privado, así como a situaciones derivadas de las carencias socioeconómicas de los peticionarios.*

*Adicionalmente, durante el periodo en estudio, la situación general de la familia venezolana se vio seriamente afectada por el lock out empresarial y la paralización de la industria petrolera. Esta situación generó una situación de desabastecimiento e incertidumbre, que incluyó la vulneración de múltiples derechos vinculados con la satisfacción de necesidades básicas, especialmente los derechos a la salud, a la educación y al trabajo. Durante esos días, la institución hizo llamados a la conciliación y recomendaciones a las partes en conflicto, a los fines de que entendieran que los derechos colectivos están por encima de los intereses particulares o corporativos.*

## Doctrina

Uno de los principios del derecho de los derechos humanos es el que concibe a la familia como “*elemento natural y fundamental de la sociedad*”, del cual se desprende el derecho a su protección por parte del Estado y la sociedad. Así lo reconocen los principales instrumentos del derecho internacional, comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)<sup>1</sup> y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>2</sup>, que prevé la protección de la vida familiar y el derecho de protección para su desarrollo.

La protección de la familia tiene, a su vez, diversas dimensiones. En el ámbito de los derechos civiles, refiere fundamentalmente al derecho a la libertad, la inviolabilidad del hogar y la protección de la integridad personal y familiar, derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup> y en la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup>. De ellos se desprende la obligación de no injerencia ilegal, arbitraria o abusiva en la vida y los asuntos familiares, la cual apunta a la restricción del poder de intervención por parte de funcionarios u órganos del Estado, así como al deber de establecer medidas de protección frente a la injerencia de terceros<sup>5</sup>. Complementariamente, la protección de la familia se extiende al ámbito de la libertad de conciencia y culto, así como al derecho a la libertad de los padres para escoger el tipo de educación religiosa y moral que recibirán sus hijos.

Complementariamente, los cuestionamientos a la capacidad del derecho de los derechos humanos y sus instituciones de proteger a mujeres y niños contra la violencia y discriminación en el ámbito privado han generado nuevos desarrollos doctrinarios. Estos avances han permitido el desarrollo de políticas y medidas de prevención, protección y atención relacionados con las víctimas de la violencia intrafamiliar.

Por otra parte, la protección de la familia tiene expresión directa en los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en los principales instrumentos internacionales, la titularidad del derecho a un nivel de vida adecuado se extiende al individuo y a su familia, mientras que el derecho a condiciones de trabajo para una existencia digna es

1 ONU: *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

2 OEA: *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá (Colombia), 2 de mayo de 1948.

3 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

4 OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

5 El Comité de Derechos Humanos de la ONU, que es el órgano encargado de la supervisión del pacto, ha emitido sendas Observaciones Generales donde desarrolla ampliamente sus contenidos: *Observación General n.º 16. Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación* (art. 17), 8 de agosto de 1988; y *Observación General n.º 19. Protección de la familia, derecho al matrimonio e igualdad de los esposos* (art. 23), 27 de julio de 1990.

recogido invariablemente como “*un derecho para sí y para su familia*”. Múltiples convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desarrollan a su vez medidas de protección relacionadas con los beneficios y prestaciones derivadas del empleo y que amparan al trabajador y, por extensión, a su familia.

El derecho a la seguridad social, que hoy día, bajo la CRBV, le corresponde al conjunto de miembros de la nación, se extiende asimismo al ámbito familiar de su titular. La obligación de brindar asistencia a las familias necesitadas como parte del derecho a la seguridad y asistencia sociales se extiende a la obligación estatal de procurar evitar el desmembramiento del núcleo familiar, por medio de subsidios y de apoyo social.

Un aspecto fundamental de la protección a la familia es la protección a la maternidad, que incluye la adopción de medidas especiales contra la discriminación por embarazo, así como la promoción de programas de atención materno–infantil. A partir del mayor desarrollo de los derechos de las mujeres, esta protección debe brindarse en el marco de las políticas de planificación familiar.

Finalmente, diversas disposiciones recogen el derecho a fundar una familia, cuya consagración apunta a fungir de garantía frente a medidas discriminatorias contra las mujeres y niñas, las minorías étnicas o culturales, las personas con discapacidades u otros sectores vulnerables a la discriminación. La tradicional discriminación que enfrenta la mujer en el ámbito familiar es abordada de manera sistemática en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cetdfm)<sup>6</sup>.

A escala nacional, la CRBV reconoce a las familias como asociación natural de la sociedad y como espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas (art. 75). Su desarrollo integral es obligación fundamental de los padres, pero el Estado tiene el deber de proteger la maternidad y las instituciones familiares. La garantía de protección se extiende a quienes ejerzan la jefatura de la familia, y se relaciona con el derecho de niños y niñas a ser criados en el seno de su familia de origen y, cuando ello sea imposible, con el derecho a una familia sustituta.

En el artículo 76, se considera la protección de la maternidad y la paternidad, independientemente del estado civil de la madre o el padre, y se consagra el derecho de las parejas a decidir libre y responsablemente el número de hijos, así como a disponer de “*la información y de los medios que le aseguren el ejercicio de ese derecho*”. Así, se trata de un reconocimiento implícito de los derechos sexuales y reproductivos, así como a servicios de planificación familiar.

A su vez, se estipulan los deberes irrenunciables que tienen los padres en la crianza, educación, manutención y asistencia de sus hijos. Se reconoce también la protección del

<sup>6</sup> ONU: *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Asamblea General, Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.

matrimonio entre un hombre y una mujer (art. 77), así como se otorgan los mismos efectos legales para las uniones estables de hecho. Adicionalmente, el artículo 119 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus propios usos y costumbres, incluyendo el reconocimiento de los diversos tipos de familia existentes entre los pueblos indígenas (familias matriarcales, patriarcales, extendida, nuclear, entre otras).

## Marco normativo

Diversos códigos y leyes vigentes recogen el derecho de familia, configurando un sistema legal amplio y complejo. Entre otros instrumentos relevantes, se encuentran el Código Civil<sup>7</sup> y el Código de Procedimiento Civil<sup>8</sup>, que consagran las instituciones familiares y los procedimientos para la resolución de conflictos civiles entre las partes; y el Código Penal<sup>9</sup> y el Código Orgánico Procesal Penal (COPP)<sup>10</sup>, que desarrollan los delitos y penas de familia, así como los procedimientos asociados.

A su vez, los derechos de protección de la familia y sus distintos miembros se desarrollan en diversas leyes. Entre estas, destacan: la Ley Orgánica del Trabajo, que prevé el régimen de protección de los trabajadores y los beneficios laborales asociados a las cargas familiares; la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Losss)<sup>11</sup>, que prevé el desarrollo de diversos regímenes prestacionales de protección ante diversas contingencias, incluida la carga familiar y la situación de necesidad; la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (Lopna)<sup>12</sup>, que consagra los derechos de niños, niñas y adolescentes y diversas modalidades de protección de la familia, los procedimientos amistosos para la resolución de conflictos familiares y los procedimientos administrativos asociados a temas como la custodia, la patria potestad, la obligación alimentaria o la adopción; la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (LVMF)<sup>13</sup>, orientada a la protección contra la violencia familiar; y la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM)<sup>14</sup>, que promueve jurídicamente la no discriminación contra la mujer.

Este desarrollo legal se completa por medio del rango constitucional de los tratados internacionales que reconocen los derechos económicos, sociales, educativos y culturales, así como los de protección a la familia contra la injerencia arbitraria.

7 Gaceta Extraordinaria n.º 2.990, del 26 de julio de 1982.

8 Gaceta Extraordinaria n.º 4.209, del 18 de septiembre de 1990.

9 Reforma de 2000, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.494, del 20 de octubre de 2000.

10 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.208, del 23 de enero de 1998. Entró en vigencia el 1 de julio de 1999.

11 *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.

12 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.266, del 2 de octubre de 1998. Entró en vigencia el 1 de abril de 2000.

13 Publicada en Gaceta Oficial n.º 36.531, del 3 de septiembre de 1998.

14 Publicada en Gaceta Oficial n.º 36.687, del 26 de abril de 1999.

## Actividad legislativa

La nueva Constitución genera la necesidad de nuevos desarrollos legales, para adecuar la normativa vigente a las normas y principios constitucionales. Entre otros aspectos, corresponde a la Asamblea Nacional (AN) ocuparse de legislar sobre las nuevas instituciones objeto de protección, entre las cuales se encuentran: las familias indígenas; las amas de casa como generadoras de riqueza y beneficiarias de la seguridad social solidaria; la pluralidad de familias en pareja o de la familia sin pareja; el estatus y equiparación de las uniones estables con el matrimonio; y la legislación especial sobre el embarazo y la concepción artificial o asistida.

En este ámbito, la Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud presentó en enero de 2003 el Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad<sup>15</sup>, que plantea la adaptación de la normativa vigente a las nuevas realidades reconocidas en la CRBV. El objeto de este texto legal es la protección y preservación de la familia, mediante el libre ejercicio de los derechos de igualdad y los deberes de las personas que la forman, así como mediante la solidaridad activa de sus integrantes. Los derechos inherentes a la familia son calificados de “*personalísimos e irrenunciables*”.

El artículo 30 del proyecto establece el derecho a la protección del Estado de las parejas formadas por un hombre y una mujer, “*constituidas por matrimonio civil, de uniones estables de hecho o relaciones concubinarias*”<sup>16</sup>. Esta protección incluye la asistencia integral para la maternidad, sustentada en servicios de planificación familiar. La ley define también las relaciones de parentesco, el matrimonio y las uniones estables de hecho (ambas categorizadas como familias *en sentido estricto*), las familias irregulares (monoparentales) y las familias sustitutas.

En relación a los derechos de niños, niñas y adolescentes, el proyecto regula la patria potestad y los deberes relativos a su custodia, crianza, educación y desarrollo en el seno de la familia; mientras que reconoce la competencia administrativa y judicial de los procedimientos previstos en la Lopna y el Código Civil.

El proyecto ha levantado suspicacias entre diversos especialistas, por cuanto consideran que, lejos de proteger a la familia, genera su desamparo. Haideé Barrios, jefa de la cátedra de Derechos de familia de la Universidad Central de Venezuela (UCV), señaló que el proyecto “*afecta la constitución nacional [sic] en lo relativo a los artículos de familia, el Código Civil en lo que se refiere al matrimonio y la Lopna*”<sup>17</sup>. Una de las principales controversias reseñadas

15 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. 265.

16 Ídem.

17 EL UNIVERSAL: *Ley sobre familia crea confusión*. Caracas, 11 de marzo de 2003, cuerpo 2, pág 11.

gira en torno al artículo 29, que consagra los derechos que le corresponden a los niños, niñas y adolescentes como miembros de una familia. Esta disposición fue cuestionada, por considerar que legisla en aspectos ya previstos y desarrollados en la Lopna. Otra crítica destacaba que el proyecto concede una discrecionalidad demasiado amplia al Estado para la intervención en la familia. También se criticó el carácter estigmatizante de la definición de “*familias regulares e irregulares*”<sup>18</sup> y la confusión entre uniones estables de hecho y el concubinato, que equipara las uniones de hecho a las matrimoniales.

La Defensoría del Pueblo coincide con algunos de estos planteamientos. Con relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el articulado previsto legisla en torno a contenidos que encuentran suficiente desarrollo legal en la Lopna. A su vez, las medidas de protección se circunscriben al diseño y la ejecución de políticas públicas y a servicios de salud y de seguridad social –competencias estatales de obligatorio cumplimiento– independientemente de los derechos de protección del núcleo familiar.

Asimismo, la distinción entre familias irregulares –o monoparentales– y familias en sentido estricto –constituidas por una pareja y su descendencia– tiene visos de discriminatoria y además plantea una disociación entre la norma y la realidad. En efecto, en el convulso escenario de la República, esta distinción genera una división legal que podría desvirtuar las garantías de protección de las familias monoparentales, lo que afectaría fundamentalmente a las mujeres y a sus derechos prioritarios de protección.

Los derechos de los pueblos indígenas también se ven afectados, pues se determina que, a los fines de gozar de la protección del Estado, los matrimonios que celebren sus integrantes deberán ser acreditados ante el registro civil municipal por medio de acta levantada por sus autoridades autóctonas o tribales. Esto representa un notable obstáculo para el reconocimiento constitucional de las formas de vida de estos pueblos y su derecho al ordenamiento de acuerdo a sus propias prácticas.

Sin embargo, a juicio de la Defensoría, la objeción sobre la equiparación de las parejas estables de hecho con el matrimonio carece de basamento constitucional, por cuanto la CRBV reconoce que ambas tendrán los mismos derechos a los efectos de la ley (art. 77). A su vez, el celo ante la potestad de intervención estatal sobre la familia es herencia de un paradigma superado que, en aras de un derecho a la libertad absoluto, retrasó la necesaria intervención sobre el ámbito familiar en casos de atentados graves contra la integridad de las personas y el desarrollo de los hijos. Este paradigma, que perpetuaba la impunidad con respecto a los abusos cometidos en el núcleo familiar, ha sido ampliamente superado por la doctrina de la protección integral, así como por los nuevos derechos de protección de la mujer. En todo caso, la apuesta por la efectiva

<sup>18</sup> La familia irregular es definida en el proyecto de ley como aquella “*conformada sin que exista una relación de pareja, bajo dirección matriarcal o patriarcal del hogar común, por efecto del estado civil de las madres o de los padres solteros, divorciados o viudos, quienes ejercen la jefatura de la familia en un hogar constituido con sus hijos e hijas, sobre los cuales ejercen la patria potestad y su custodia*”.

realización de los derechos de protección de la familia y sus miembros, pasa por el compromiso de la comunidad y del Estado de fortalecer la institucionalidad encargada de velar por los derechos de todos, y no por renunciar a la posibilidad de su progresiva concreción, en detrimento de los derechos de las víctimas de abuso o abandono familiar.

Otro proyecto en discusión, de menor controversia e impacto en el debate público, es el Anteproyecto de Ley de Protección a la Lactancia Materna<sup>19</sup>. Inspirado en la Declaración sobre la protección, el fomento y el apoyo de la lactancia materna<sup>20</sup> y el Convenio n.º 183 de Protección a la Maternidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el proyecto reconoce el derecho de toda mujer trabajadora a alimentar a sus hijos lactantes en sus lugares de trabajo y la obligación del Estado de promover las condiciones para garantizar la lactancia. Este anteproyecto se encuentra en periodo de consulta pública.

## Políticas públicas

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS)<sup>21</sup> es el órgano encargado de coordinar las políticas públicas en el ámbito de la protección social. Las políticas y programas a su cargo están diseñados por áreas de atención relacionadas con derechos (salud, educación, protección a la infancia, alimentación, derechos de las minorías, entre otros), o por categorías de sujetos de la familia humana (infancia, juventud, maternidad, adultos mayores, entre otros). Estas políticas serán analizadas en los capítulos correspondientes, conforme al derecho o sujeto de protección que se trate.

A su vez, las políticas sociales relacionadas con la familia se adelantan por intermedio del Servicio Autónomo de Atención Integral a la Infancia y a la Familia (Senifa), adscrito al MSDS. Los programas más significativos del Senifa son los hogares de cuidado diario, donde confluyen familias de bajos recursos y se brinda apoyo a madres trabajadoras, como medio para facilitar la crianza de los hijos. Estos programas se realizan por medio de acuerdos y convenios con el sector privado y con las organizaciones comunitarias.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Nutrición (INN) diseña las políticas e intervenciones vinculadas con los problemas nutricionales. Entre sus funciones, se encuentra la elaboración de programas de educación en alimentación y nutrición; el seguimiento y evaluación de los programas educativos alimentarios y nutricionales en comunidades organizadas; la investigación relacionada con los modelos de intervención dirigidos a elevar el estado nutricional de la población venezolana; y el monitoreo y evaluación de la información nutricional.

19 MSDS: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003.

20 Elaborada y aprobada en la reunión *La lactancia materna en el decenio de 1990: una iniciativa a nivel mundial*, coorganizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Spedale degli Innocenti, Florencia (Italia), del 30 de julio al 1 de agosto de 1990.

21 MSDS: Op.cit.

El INN continuó desarrollando el Proyecto Especial de Protección Alimentaria y Nutricional<sup>22</sup>, y estableció alianzas estratégicas con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), el Banco Nacional de Desarrollo Social (Bandes), gobernaciones y alcaldías, para disminuir el déficit nutricional en la población de mujeres embarazadas. A su vez, elaboró el Proyecto Transectorial de Protección, Promoción y Apoyo a la Lactancia Materna, a desarrollarse en el marco del Plan Estratégico Social del MSDS. Se trata de una estrategia activada desde los programas y servicios de la red institucional de salud y calidad de vida.

### Situación general

Por cuanto todavía no existen leyes que desarrollen de manera extensiva y sistemática el derecho a la protección de la familia como unidad social, ni políticas públicas amplias ejecutadas específicamente para su protección, el análisis resulta incompleto. Así, es del análisis de las políticas sociales que puede derivarse una visión general sobre las condiciones en que el Estado venezolano protege a las familias venezolanas, por intermedio de las medidas para la satisfacción de esos derechos y los programas de atención y protección de sectores vulnerables.

Adicionalmente, el análisis de las peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo bajo este renglón arroja poca información sobre la situación real de las medidas complementarias de protección familiar. Durante el lapso en estudio, del número de peticiones o quejas vinculadas con el derecho a la protección de la familia, sólo 24 refieren situaciones vinculadas con el núcleo familiar. En efecto, al involucrar mayoritariamente situaciones de violencia contra la mujer, las denuncias son procesadas desde ese subrenglón, en atención al fortalecimiento de las nuevas instituciones que se encargan de velar por una vida libre de violencia para la mujer. En la sección siguiente de este mismo capítulo se presenta un diagnóstico preliminar sobre este aspecto íntimamente vinculado con la protección de la familia, y se revisan las virtudes y limitaciones de estas instituciones.

De las 24 peticiones atendidas, 15 fueron presentadas por mujeres y 9 por hombres. Entre las causas de las peticiones, resaltan las siguientes situaciones: problemas y conflictos vinculados con la convivencia familiar; mujeres en estado de gravidez abandonadas por sus parejas y sin recursos para subsistir; miembros de la familia en situación de abandono y de subsistencia en la calle; familias sin lugar de habitación y sin medios para subsistir, que solicitan orientación para acceder a una vivienda. Así, no pocos casos denotaban problemas que escapan a la esfera de intervención estatal. Esto es así en la medida que los afectados no declaran situación de necesidad, pues en este caso corresponde activar mecanismos de asistencia y seguridad social. Por ende, la esfera de protección defensorial no trasciende el servicio de brindar

22 Ídem, págs. 98-99.



orientación, para que los peticionarios sean atendidos en las instancias de asistencia social competentes.

Varias solicitudes revelaban el desamparo de mujeres embarazadas en situación de necesidad, luego de haber sido abandonadas por sus respectivas parejas lo que, en la mayoría de las ocasiones, implicaba también pérdida de la vivienda. En otro caso, el peticionario, quien dijo presentar “*problemas de conducta*”, tenía diez años viviendo en la calle, luego de ser expulsado por su familia. En el momento dirigirse a la institución, no conocía el paradero de sus familiares, debido a una mudanza que no le fue comunicada (P-03-00293).

Otra queja fue interpuesta por una peticionaria que denunció haber sido desalojada de su vivienda precaria por funcionarios policiales de El Sombrero, perdiendo así los pocos enseres con los que contaba. Si bien había cursado denuncia ante el Ministerio Público (MP), la afectada se había quedado en la calle, con cuatro hijos a su cargo. Adicionalmente, su concubino se encontraba desempleado.

Finalmente, uno de los peticionarios solicitó orientación, en virtud del conflicto familiar originado por la reticencia de su esposa a respetar sus “*criterios de sana convivencia como padre*”. A raíz del embarazo de su hija y del concubinato no autorizado de uno de sus hijos con una ciudadana casada con tres hijos, su esposa decidió separarse de él, indicándole que nada de lo que estaba en la casa familiar le pertenecía. El peticionario indicaba perturbación psicológica derivada de esta situación familiar (P-03-00322).

## INFORME ESPECIAL

### **EL LOCK OUT EMPRESARIAL Y SU IMPACTO SOBRE LAS FAMILIAS VENEZOLANAS**

La situación general de la familia venezolana se vio seriamente afectada por el *lock out* empresarial y la paralización de la industria petrolera. A finales de 2002, a partir de un plan ampliamente publicitado por los líderes de esta acción, se generalizó el desabastecimiento de combustible, de gas doméstico y de algunos de los productos básicos de la cesta alimentaria (en el capítulo de derechos económicos se analiza con detalle el impacto sobre la economía de esta actividad de protesta y algunas de las medidas ejecutadas por el gobierno para contrarrestar sus efectos).

Un número relevante de supermercados y abastos limitaron sus horarios, mientras

que muchos centros educativos no abrieron sus puertas a la vuelta del receso navideño. Esto obligó a muchos niños a quedarse en sus casas, algunos expuestos a una programación televisiva que desconoció los acuerdos relativos a la programación infantil y mantuvo la difusión permanente de noticias y mensajes cargados de violencia.

A su vez, en aquellos municipios y estados con autoridades opositoras al gobierno, se paralizaron la mayoría de servicios públicos, incluyendo la atención médica. Hubo escasez de medicamentos, lo que afectó de manera particular a las reservas del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) para atender a los pacientes crónicos<sup>23</sup>. Esta situación, inédita en la historia republicana, generó vulneraciones masivas a derechos sociales de la familia venezolana.

Con ocasión de la decisión sobre el amparo constitucional contra la Asociación Civil Gente del Petróleo, como representante de los trabajadores petroleros que promovieron la paralización de la industria, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) estimó que:

*“... la suspensión y restricción de las actividades antes indicadas, implica la afectación de derechos sociales y colectivos como el derecho a la salud, enunciado en el artículo 83 de la Constitución de la República, al desmejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios, en especial al médico hospitalario, que se ha visto amenazado o restringido por la escasez de gasolina para las ambulancias o la disminución o ausencia de derivados petroleros de uso sanitario o médico; así como el derecho a la libertad económica de todas aquellas empresas privadas o públicas de servicios vinculadas al sector petrolero o petroquímico, y a la estabilidad laboral de todos sus trabajadores”<sup>24</sup>.*

A pesar de los enormes efectos que esta actividad ilegal tuvo sobre la economía y la estabilidad política de la nación, el Estado dio respuesta a los principales problemas creados por la acción de protesta, logrando entre otras cosas desconcentrar el monopolio de la cadena de comercialización y contribuyendo al abastecimiento nacional de alimentos básicos. Entre las medidas adoptadas para garantizar los derechos vulnerados, se incluyen: la importación de alimentos fundamentales para la dieta del venezolano; el establecimiento de canales alternativos para la distribución directa de productos agrícolas; la adopción de una resolución de cero arancel para los productos importados de primera necesidad; y la orden de inspección de industrias, mataderos, frigoríficos industriales y comercios expendedores de alimentos, para verificar que no se estuvieran

23 Ver el capítulo de derecho a la salud.

24 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.

cometiendo delitos que afectaran el abastecimiento<sup>25</sup>. Estas acciones son analizadas con más detalle en el capítulo sobre derechos económicos.

Durante la extensión del conflicto, la Defensoría realizó llamados a la mediación y recomendaciones a las partes en conflicto, a los fines de demandar la prevalencia de los derechos individuales y colectivos de la población frente a los intereses particulares o corporativos<sup>26</sup>. Funcionarios defensoriales participaron en operativos de vigilancia, para evitar la paralización de los servicios públicos. Entre otros llamados, se instó al Consejo Bancario Nacional a evitar la suspensión (parcial o total) de la actividad bancaria; a la Alcaldía Metropolitana, para que reactivara los servicios suspendidos de prefecturas, jefaturas civiles, hospitales y ambulatorios a su cargo; y a la Cámara Venezolana de Educación Privada y la Asociación Venezolana de Educación Católica, para que cesaran en los discursos orientados a legitimar los llamados a paro en el sistema educativo. En los capítulos de servicios públicos y de derechos educativos se analizan en mayor detalle estos procesos.

También la Defensoría instó a las familias venezolanas a evitar la asistencia de niños, niñas y adolescentes a las manifestaciones públicas, en resguardo de su integridad; y se introdujo un recurso de amparo, cuyo objeto era exigir que las pautas vinculadas con la programación de horario infantil<sup>27</sup> fueran respetadas.

Como consecuencia de la *lock out*, un elevadísimo número de empresas cerraron, dejando sin empleo a un gran número de ciudadanos. A su vez, la paralización de la empresa petrolera generó cuantiosas pérdidas, provocando una notoria disminución de la entrada de ingresos al Estado para garantizar la ejecución de los programas sociales. Al término del conflicto, el gobierno tomó medidas para frenar la especulación, el acaparamiento, la fuga de divisas y los despidos ilegales. Entre ellas, destacan la imposición de un control de cambio y la regulación de los precios de los productos y bienes que conforman la canasta básica alimentaria.

Para junio, cuando comenzaron a consolidarse los signos de recuperación de la economía, el Poder Ejecutivo inició la implementación de una serie de programas de atención a sectores especialmente vulnerables, entre los que destacan los relacionados con el derecho a la salud primaria y a la alimentación, por medio de la provisión de servicios de salud primaria en las comunidades más postergadas y de programas de acceso a alimentos de calidad, por precios módicos.

25 Ver, entre otros: VENPRES: *Propician reunión con agricultores larenses para garantizar seguridad alimentaria*, 14 de enero de 2003; NOTITARDE: *Habrán cupos de dólares para importar alimentos y medicinas*, 24 de enero de 2003; VENPRES: *Dos buques con 300 contenedores llegaron al puerto de La Guaira; Presidente Chávez anunció control de precios de alimentos*, 27 de enero de 2003; ÚLTIMAS NOTICIAS: *El Ejecutivo aprobará importaciones en 24 horas*, 28 de enero de 2003; NOTITARDE: *Gobierno exonera de impuestos las importaciones de alimentos*, 30 de enero de 2003; ÚLTIMAS NOTICIAS: *El Gobierno controlará precios de canasta básica*, 30 de enero de 2003.

26 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe de Actuaciones Defensoriales en ocasión del llamado "paro cívico" de diciembre de 2002*. Caracas, enero de 2003. Ver también: VENPRES: *Ninguna crisis justifica violación de los derechos del niño*. Nota de prensa, Caracas, 19 de enero de 2003.

27 Estas pautas y consensos están ampliamente desarrollados en documentos emanados del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y del Comité Internacional de Derechos del Niño de la ONU, así como en la CRBV y en la Lopna. Su regulación a escala nacional es competencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo**

Propiciar la amplia discusión de la ley que regulará el derecho a la protección de la familia, convocando a amplios sectores de la sociedad venezolana.

Garantizar que la legislación contemple el derecho a la protección de las familias indígenas, respetando plenamente sus usos y costumbres, por medio de la consulta a los pueblos indígenas.

### **Al Poder Judicial y al Ministerio Público**

Promover el mejor conocimiento de la problemática de la familia y de la legislación aplicable por parte de los funcionarios del sistema de administración de justicia, de manera de garantizar que la protección jurídica esté al alcance de todas las personas que lo requieran, sobre todo de aquellas que no cuentan con recursos para defender sus derechos.

### **Al Poder Ejecutivo**

Garantizar que las políticas públicas tomen en consideración los diversos tipos de familia y que se extiendan al conjunto del núcleo familiar, especialmente en los sectores más necesitados. La protección debe amparar preferentemente a las familias más desposeídas a los fines de garantizar el derecho a una vida digna.

Desarrollar programas integrales de atención y protección de la maternidad, concebida de manera amplia, que contemplen la cobertura de todas las necesidades que esta condición supone.

Adelantar campañas sistemáticas de promoción del derecho a la protección de la familia, como mecanismo para propiciar una toma de conciencia colectiva sobre la responsabilidad y obligaciones de los miembros de la familia, de la sociedad en general y del Estado en particular.

Priorizar el estudio y las investigaciones de la realidad venezolana en materia de familia, a los fines de poder planificar políticas de protección y promoción social efectivas en la materia.

## VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

### *SUMARIO*

*La violencia contra la mujer es un tema que cobra relevancia creciente para la opinión pública nacional e internacional. Históricamente relegado al ámbito de lo privado, gracias a esfuerzos como los programas de protección, prevención y divulgación del Instituto*

*Nacional de la mujer (Inamujer), comienzan a darse los primeros pasos para lograr acciones efectivas e información confiable.*

*Si bien la línea de atención 0800-mujeres de Inamujer representa un avance notable y un servicio de relevancia, se deben aumentar los esfuerzos de divulgación sobre su existencia. Las estadísticas obtenidas a través del servicio ofrecen un panorama general revelador, pero todavía no permiten tener una visión sistemática y confiable de la situación. Asimismo, es necesario invertir más esfuerzos y recursos en campañas de divulgación, orientadas a propiciar un cambio en las actitudes y prácticas tradicionales, que han servido para perpetuar la discriminación por género.*

*A partir de las denuncias recibidas por la Defensoría, puede así mismo detectarse que los órganos encargados de atender las denuncias, a escala nacional, no conocen bien o no respetan en su totalidad los procedimientos de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia. El incumplimiento por parte de los cónyuges de las medidas cautelares, así como la lentitud de los procesos ante el Ministerio Público así lo denotan.*

*Por otra parte, un acontecimiento relevante fue la solicitud de nulidad parcial de la ley que solicitó el Fiscal General, por inconstitucionalidad de los artículos que facultan a autoridades civiles y de policía a detener preventivamente a los agresores. Esta solicitud ha generado un amplio debate, debido a la defensa que Inamujer y algunas organizaciones no gubernamentales han hecho del mecanismo. Sus defensoras consideran que la nulidad de las medidas cautelares aumentaría el estado de indefensión de las mujeres. Si bien la Defensoría coincide en la necesidad de adaptar los mecanismos a lo previsto en la CRBV y en el Código Orgánico Procesal Penal, considera que debe hacerse a través de una interpretación de la norma que no desdibuje sus efectos protectores.*

## Doctrina

La violencia contra la mujer no sólo atenta contra su integridad personal, y a menudo contra su vida; también ayuda a perpetuar su situación de desventaja a la hora de ejercer libremente sus derechos. Por ello, la protección internacional se centra en los principios de no discriminación y de igualdad entre hombres y mujeres, orientando la acción estatal a la adopción de medidas para la eliminación y prevención de la violencia y la discriminación por género en los ámbitos público y privado.

Los principales instrumentos internacionales de protección son la Ceftdm y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)<sup>28</sup>. La Ceftdm define la discriminación contra la

<sup>28</sup> OEA: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belem do Pará, 6 de septiembre de 1994. A-61. Entrada en vigor: 3 de mayo de 1995.

mujer como “...*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio*”<sup>29</sup> de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad con el hombre. Por su parte, la Convención de Belem do Pará define la violencia contra la mujer como “...*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer; tanto en el ámbito público como en el privado*”. A su vez, la califica como una violación de derechos humanos y como “*una ofensa a la dignidad humana*”.

Con el fin de erradicar la violencia y la discriminación contra la mujer, al Estado le compete garantizar su igualdad ante la ley y velar por que las instituciones y funcionarios públicos respeten su derecho a una vida sin violencia ni discriminaciones. Asimismo, debe adoptar las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia; adoptar mecanismos jurídicos para proteger la integridad y propiedades de la mujer frente a sus potenciales agresores; y establecer procedimientos legales para que la mujer víctima de la violencia tenga acceso a medidas de protección y de reparación del daño. La obligación de protección exige también el desarrollo de programas de atención, que incluyan servicios especiales de denuncia y asesoría, así como espacios de refugio para los casos más graves.

En su Recomendación General sobre violencia contra la mujer<sup>30</sup>, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer subraya que la discriminación por género que debe ser combatida no se limita a los actos cometidos por actores estatales. La violencia intrafamiliar, en concreto, es una de las formas de violencia contra la mujer más habituales y más complejas de abordar. Las actitudes culturalmente tradicionales, la falta de independencia de la mujer y el miedo a denunciar los abusos son factores que coadyuvan a su invisibilidad. Al respecto, el derecho internacional despliega una serie de deberes para los actores privados, tanto en el ámbito familiar como en el ámbito social; tal es el caso de los medios de comunicación, el ámbito laboral y la atención de salud. A su vez, reconoce que los Estados pueden ser responsables de actos privados, si no adoptan medidas para prevenir o para investigar, castigar y reparar los actos de violencia.

Finalmente, bajo el entendido de que la eliminación de las costumbres que permitan o incentiven la violencia contra la mujer debe propiciarse por medio de un cambio progresivo en las actitudes tradicionales, las obligaciones estatales incluyen el desarrollo de campañas de educación y sensibilización dirigidas al pueblo en general, y a los funcionarios y operadores del sistema de justicia, en específico.

29 ONU: *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*. Asamblea General, Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.

30 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: *Recomendación General n.º 19: La Violencia contra la Mujer*. ONU, 29 de enero de 1992. El Comité es el organismo de la ONU encargado de interpretar la Cefdm y supervisar su aplicación por los Estados Partes.

Por otra parte, el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres bajo la CRBV presenta múltiples aspectos relevantes, que parten de su condición de titular de todos los derechos reconocidos en condiciones de igualdad, incluido su derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (art. 20). De este estatus de titularidad se desprende el deber de protección contra todas las formas de violencia, vinculado así mismo con su derecho a la integridad personal (art. 46).

Segundo, el estatus del derecho a la igualdad y a la no discriminación (Art. 21), como principio básico y general de la protección de los derechos humanos, conlleva la obligación de garantizar igual trato a todas las personas, indistintamente de su sexo. Esta disposición prevé la legitimidad de las medidas de discriminación positiva: de acuerdo a la Sala Constitucional del TSJ, es lícito introducir diferencias de trato “*cuando estén justificadas por la situación real de los individuos o grupos*”<sup>31</sup>.

Paralelamente, el régimen de protección de los derechos de familia establece múltiples garantías de protección para la mujer, no sólo en relación a la maternidad, sino también respecto a aspectos como el reconocimiento de la igualdad de derechos y su corresponsabilidad en todos los aspectos vinculados con la familia, y el reconocimiento del derecho a acceder a servicios de planificación familiar (art. 76).

En relación con los derechos laborales, se establece la obligación del Estado de garantizar la igualdad de la mujer y el hombre en relación con el trabajo, y se reconoce la actividad del trabajo del hogar, por su valor agregado e interés social. A su vez, el régimen de seguridad social reconoce a las amas de casa como titulares plenos de este derecho, con acceso a la cobertura del sistema creado al efecto (art. 88).

Finalmente, en una novedad normativa de gran relevancia, la CRBV incorpora el lenguaje de género de manera transversal a todo el articulado constitucional, como reconocimiento de los avances doctrinarios que imponen la necesidad de un cambio cultural, por medio de acciones positivas.

## Marco normativo

Además de haber ratificado la Ceftdm y la Convención de Belem do Pará, el Estado venezolano promulgó en la década pasada dos leyes para la protección de los derechos de la mujer: la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM)<sup>32</sup> y la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (LVMF)<sup>33</sup>. La LIOM tiene por objeto “*garantizar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos, el desarrollo de su personalidad, aptitudes y*

31 TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.197, del 17 de octubre de 2000. Exp. n.º 00-1408.

32 Publicada en Gaceta Oficial n.º 36.687, del 26 de abril de 1999.

33 Publicada en Gaceta Oficial n.º 36.531, del 3 de septiembre de 1998.

*capacidades*”. Su articulado se centra en promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la mujer, incluyendo la definición jurídica de la discriminación por género. Asimismo, establece la creación del Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer).

Por su parte, la LVMF tiene como objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la familia, así como asistir a las víctimas que la sufren. La violencia contra la mujer es definida en términos análogos a las normas internacionales, mientras que los derechos protegidos son: a) el respeto a la dignidad e integridad física, psicológica y sexual de las personas; b) la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer; c) la protección de la familia y de cada uno de sus miembros, y d) los consagrados en la Convención de Belem do Pará. La ley también tipifica los tipos de delitos asociados (amenaza, violencia física, acceso carnal violento, acoso sexual y violencia psicológica); y establece los términos de la responsabilidad que de ellos se desprende. El régimen de protección faculta a diversas autoridades civiles a dictar medidas cautelares para evitar la ocurrencia o amenaza de actos de violencia, que incluyen privación temporal de libertad. Estas disposiciones han sido objeto de recurso de nulidad por parte del MP, por considerar que atentan contra el debido proceso (la acción es analizada a continuación).

En el plano institucional, la ley establece las competencias del Inamujer en relación a las políticas de prevención y asistencia; y crea la Defensoría Nacional de Derechos de la Mujer, como instancia para recibir y procesar denuncias de violencia y maltrato. A su vez, establece obligaciones en el ámbito educativo, a los fines de incorporar contenidos a los planes de estudio centrados en los valores de tolerancia e igualdad de oportunidades entre los géneros.

Finalmente, es de destacar la inclusión de las amas de casa como categoría laboral en la Losss, aprobada en 2002, luego de las recomendaciones del Inamujer. El alcance de la protección deberá ser desarrollado en la ley que regule el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, que debe entrar en discusión a comienzos del 2004.

### **Medidas cautelares y debido proceso**

En julio, el MP introdujo ante el TSJ una acción de nulidad parcial de la LVMF, por considerar que las disposiciones que facultan a ciertas autoridades civiles a adoptar medidas cautelares de privación de libertad (artículos 3.4, 32 y 39, cardinales 1, 3 y 5), contravienen las normas constitucionales del debido proceso<sup>34</sup>. La acción estaba basada en la “*imposibilidad legal de avalar medidas cautelares dictadas por órganos no judiciales*”<sup>35</sup>.

34 La acción del MP fue precedida de una decisión de la Sala número 8 de la Corte de Apelaciones del Área Metropolitana de Caracas, de 22 de julio de 2003, según la cual no podían avalarse legalmente las medidas cautelares dictadas por órganos no judiciales señalados en el artículo 39 de la ley.

35 VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Fiscal General: No hay intención de echar al lastre reivindicaciones de las mujeres víctimas de la violencia doméstica*. Nota de prensa, Caracas, 9 de octubre de 2003.



De acuerdo al Fiscal General, las normas impugnadas contradicen el artículo 44 de la CRBV, que consagra la prohibición de arresto o detención sin que medie orden judicial, a menos que el detenido sea sorprendido *in fraganti*. El Fiscal señaló que la detención cautelar de los infractores de la ley por organismos no judiciales da derecho a que los afectados denuncien privación ilegítima de libertad. Ello obligaría al MP a abrir una investigación “*contra los prefectos, jefes civiles u órganos de policía que, sin orden judicial, arresten o detengan a cualquier persona con ocasión a los actos de violencia contra la mujer*”<sup>36</sup>. El 3 de diciembre, el TSJ declaró de mero derecho la solicitud del Fiscal General, señalando que “*...el debate se circunscribe a la adecuación o no de una norma legal [la norma impugnada] respecto de otras de rango constitucional*”<sup>37</sup>. Así, el tribunal ordenó que prosiguiera la tramitación del proceso de nulidad, a la espera de las opiniones e informes de la Presidencia de la AN, de la Defensoría del Pueblo y de cualquier otra persona interesada.

Tanto la Defensora como un grupo de mujeres presentaron sendos escritos ante la Sala, en defensa de la constitucionalidad de los artículos impugnados por el Fiscal General. Según el escrito de María del Mar Álvarez, la eliminación de los procedimientos impugnados “*dejaría [...] sin sistema de protección a las víctimas de violencia, fomentando la impunidad*”<sup>38</sup>.

En el momento de su promulgación, previo a la CRBV, los mecanismos de detención por orden administrativa previstos en la LVMF no suponían violación al derecho a la libertad. No obstante, el nuevo orden constitucional prevé no sólo la reserva judicial en materia de libertad personal, sino la garantía del debido proceso en sede administrativa. Así, la detención administrativa prevista en el régimen de medidas cautelares es contraria al nuevo proceso penal.

Sin embargo, a juicio de la Defensoría, la ley desarrolla mecanismos valiosos de protección inmediata para combatir la violencia contra la mujer y la familia. A su vez, tipifica una serie de delitos y faltas en este ámbito, que deben ser efectivamente sancionados. Por ello, la institución considera que corresponde a la Sala Constitucional interpretar y analizar la contradicción entre la norma legal y la norma constitucional, adecuando al nuevo proceso la norma legal para garantizar la efectividad de la protección prevista. Así, lo que procedería es la adecuación de la norma a las disposiciones constitucionales, de manera de compatibilizar los derechos constitucionales relacionados con la privación de libertad y el derecho de protección contra la violencia hacia la mujer, la familia y sus instituciones legales.

36 Ídem.

37 TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.366, del 3 de diciembre de 2003. Exp. n.º 03-2401.

38 Ídem.

## Actividad legislativa

Durante el periodo en estudio, se presentaron para la discusión varios proyectos legislativos relevantes para la protección de los derechos de la mujer.

La Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud de la AN presentó en enero de 2003 el Proyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género<sup>39</sup>, que deberá sustituir a la LIOM, actualmente vigente. Su finalidad es desarrollar mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales de la mujer, así como para “*la superación de las desigualdades aún existentes entre hombres y mujeres y su empoderamiento en todos los espacios de la sociedad*”. Entre otros objetivos, este instrumento persigue: el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad de protección; la adopción de medidas para la superación de la violencia de género; la creación de una cultura democrática de género; y la adopción de medidas positivas a favor de mujeres, niñas y adolescentes, para evitar la discriminación. Asimismo, incluye dispositivos legales para promover el incremento de la participación de la mujer en cargos de elección popular, como medio para favorecer la paridad progresiva en la participación en los asuntos públicos.

Aún cuando la Defensora Nacional de Derechos de la Mujer reconoce que tiene aspectos novedosos, considera que el proyecto legisla en el ámbito de aplicación de la LVMF. A su vez, criticó la propuesta de creación de la Oficina Nacional de Defensa de los Derechos de la Mujer, adscrita a Inamujer pero que deberá coordinar sus políticas con la Defensoría del Pueblo. La Defensora, María del Mar Álvarez, considera que esta medida equivale a la eliminación de la actual Defensoría, y la subordinación de la Oficina de Inamujer a la Defensoría del Pueblo<sup>40</sup>, lo que a su juicio constituiría una contradicción, toda vez que esta última fue creada para defender a los ciudadanos en casos vinculados con la acción de actores estatales, mientras que la institución a su cargo se encarga fundamentalmente de la violencia en el ámbito privado<sup>41</sup>.

En 2002, Inamujer elaboró y presentó ante la AN un Anteproyecto de Ley de Paternidad Responsable, destacando la necesidad de otorgar a las uniones estables los mismos deberes y derechos que al matrimonio, en concordancia con el artículo 77 de la CRBV. Sin embargo, la discusión de este proyecto fue desplazada por el proyecto de Ley de Protección a la Familia, la Maternidad y Paternidad<sup>42</sup>, presentado por la Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud de la AN. El Inamujer también cuestionó este proyecto –que es analizado con

39 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. 266.

40 El artículo 56 del proyecto de ley establece que “*El Instituto Nacional de la Mujer tendrá una Oficina Nacional de Defensa de los Derechos de la Mujer, la cual conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, coordinará sus políticas y acciones, a los efectos de velar por el cabal cumplimiento de las garantías del ejercicio de todos los derechos, consagrados en la Constitución, en las leyes y las demás normativas vigentes*”.

41 ÚLTIMAS NOTICIAS: *Nueva Ley de la mujer es confusa y contradictoria*. Caracas, 5 de abril de 2003, pág. 7.

42 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. 265.

mayor detalle en el capítulo de derechos de protección de las familias de este Anuario— al considerar que no legisla en torno a los mandatos constitucionales en relación a la protección a la familia. Lejos de protegerla, el proyecto de ley facilitaría su desamparo, y resultaría estigmatizante, al clasificar las familias entre “*regulares e irregulares*”; confundir las uniones estables de hecho y el concubinato; y equiparar las uniones de hecho a las matrimoniales.

## Políticas públicas

La misión de Inamujer<sup>43</sup> es diseñar políticas orientadas al logro de la equidad entre ciudadanas y ciudadanos, mediante la ejecución de planes y programas de atención y promoción de la mujer y la articulación de esfuerzos con instituciones públicas y privadas de los más diversos ámbitos<sup>44</sup>. Actualmente, su trabajo se enmarca dentro del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2003-2007<sup>45</sup>, cuya misión es el logro de la equidad de género; y del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia hacia la Mujer (2000-2005), cuyo objetivo es crear un sistema nacional de intervención intersectorial para prevenir, atender, sancionar e investigar los casos de violencia contra la mujer.

Dos de los mecanismos de los que se vale la institución son la Defensoría, ya mencionada, y el servicio de atención primaria especializada a través de la línea telefónica *0800-mujeres*. Estos servicios de asistencia jurídica y psicológica incluyen atención inmediata a víctimas de violencia e información para su defensa y protección.

Otro componente de importancia en el ámbito de prevención de la violencia es el programa de casas de abrigo, como lugares de refugio destinados a hospedar temporalmente a las mujeres víctimas de la violencia. Este programa se corresponde con disposiciones expresas previstas en la Convención de Belem do Pará<sup>46</sup>. Hasta el momento, se ha inaugurado una casa en Aragua, que ha brindado asistencia a 38 mujeres y a 75 niños y niñas<sup>47</sup>.

## Situación general

Los actos de violencia contra la mujer son delitos tradicionalmente relegados al ámbito de lo privado, inclusive por las mismas víctimas, quienes generalmente no se atreven a denunciarlos, bien porque no conocen los mecanismos para hacer justiciables sus derechos o por temor a

43 Creado mediante el *Decreto con rango y fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*, Gaceta Oficial n.º 5.398 Extraordinario, de 26 de octubre de 1999.

44 MSDS: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas 2003.

45 INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER: *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Consulta Nacional*. Caracas, 2003, pág. 15.

46 Entre las medidas que convienen en adoptar los Estados Partes de la Convención, se encuentra “*los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios*” (art. 8).

47 INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER: *Op.cit.*, pág. 59.

recibir represalias, a poner en riesgo su vida o a sufrir abandono. Desde la entrada en vigencia de la LVMF, se han comenzado a implementar servicios especiales de recepción de denuncias, lo que deberá permitir en el futuro próximo el manejo de información más sistemática.

En el pasado, funcionarios de la administración de justicia han suministrado esporádicamente cifras a través de los medios de comunicación. En abril de 2003, la Dirección de Protección Integral de la Familia del MP implementó por primera vez un sistema de registro de situaciones de violencia intrafamiliar. Desde entonces y hasta finales del periodo de análisis, se recibieron 7.533<sup>48</sup> casos a escala nacional, que se encuentran en fase de investigación.

Aún cuando todavía no existen estadísticas confiables, la presidenta de Inamujer, María León, señaló que *“sólo en las 22 jefaturas civiles del municipio Libertador del Distrito Capital, se recibieron, entre enero y junio de 2002, 5.090 denuncias por violencia intrafamiliar”*<sup>49</sup>. A su vez, de acuerdo al Centro de Estudios de la Mujer de la Universidad Central de Venezuela, *“... en Venezuela la violencia contra la mujer reviste magnitudes y consecuencias serias. El 95% de los casos atendidos por los jueces de paz son hechos de violencia intrafamiliar [...] Actualmente la prensa reporta al menos una mujer muerta semanalmente por violencia intrafamiliar, sin registrar las consecuencias para los hijos, hijas y la sociedad en su totalidad”*<sup>50</sup>.

Por otra parte, Inamujer atendió mediante el servicio de la línea 0800-mujeres un total de 8.537 llamadas, entre 1999 y 2002<sup>51</sup>. Casi dos tercios de las llamadas se referían a situaciones de violencia, de las cuales el 90% referían agresiones o amenazas en el ámbito intrafamiliar. En el 45% de estos casos, el agraviante era esposo de la denunciante; en el 25% era el concubino; mientras que en el 7% era el exconcubino; y en el restante 7% el agresor era otro familiar. El 40% de las agraviadas mencionó tener hijos, y una cuarta parte de ellas señaló tener hijos menores de 5 años. En cuanto a la edad, más de la mitad de las denunciadas tenía entre 20-39 años; casi un tercio eran mayores de 39; un 5% tenía entre 15 y 19 años; y un 4%, entre 9 y 14 años.

## Análisis de las políticas

Los esfuerzos de Inamujer y las políticas y programas diseñados para prevenir y atender las situaciones de violencia en la esfera de su competencia están orientados por los principios de derecho internacional. Sin embargo, el análisis de las denuncias

48 Este registro cuenta con un Resumen Mensual de Actuaciones en materia de violencia intrafamiliar. Comunicación del MP a la Defensoría del Pueblo n.º DGAI-DCCA-2004, del 27 de enero de 2003.

49 TABÚAS, Mireya: *Mujeres denuncian intención del fiscal de desmejorar derechos de agredidas*. *El Nacional*, Caracas, 8 de octubre de 2003, cuerpo B, pág. 10.

50 CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER DE LA UCV (CEM-UCV): *Talleres de atención y prevención en violencia familiar contra la mujer para funcionari@s públic@s y organizaciones comunitarias. Informe cuanti-cualitativo*. En: <<http://cem.tripod.com.ve/jornadasdelcem/id22.html>>.

51 INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER: *Memoria y cuenta 2002*. Caracas, 2003.

procesadas apunta a la necesidad de intensificar las actividades de divulgación de los derechos de las mujeres, en especial en relación a la violencia y a los mecanismos de protección y justiciabilidad de sus derechos. Asimismo, deben reforzarse los programas de capacitación de los funcionarios que atienden y procesan las denuncias de violencia contra la mujer, particularmente del MP, del Poder Judicial y de organismos civiles.

Aún cuando la puesta en marcha del servicio *800-mujeres* es un esfuerzo de protección relevante, los datos aportados por su base de datos no son suficientes para aprehender la situación desde el punto de vista cualitativo. En ese sentido, deben adelantarse esfuerzos de investigación sobre la amplitud, las causas y los efectos de la violencia, así como sobre la eficacia de las medidas de prevención y protección.

En cuanto al programa de casas de refugio, si bien la inauguración de la primera instalación de este tipo en Aragua es un avance importante, asoma como necesario fortalecer el proyecto, para permitir que las mujeres cuenten con este tipo de servicios de apoyo en zonas cercanas a las localidades donde residen.

En el campo de la promoción, se fortalecieron las acciones de capacitación sobre la problemática de la violencia hacia la mujer y la LVMF. En estas actividades, participaron 1.258 representantes de organismos del Estado y de la sociedad civil, involucrados en diferentes niveles con la problemática<sup>52</sup>.

Finalmente, el Inamujer promueve la articulación con las organizaciones no gubernamentales que se dedican a la atención de la mujer, específicamente en relación con la violencia en el ámbito familiar. Con este objetivo, se realizaron 32 encuentros regionales de promoción, logrando la adscripción a Inamujer de 77 organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la atención de la mujer en diversas áreas y específicamente a la atención en materia de violencia hacia la mujer en el ámbito familiar. Ello supone un incremento de un 56% en el número de organizaciones registradas, en relación al 2001.

### **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo en estudio, la institución recibió 833 quejas relacionadas con violencia contra la mujer. Esta cifra supone una disminución con relación al año anterior, cuando se procesaron un total de 1.261 casos. Entre los peticionarios, 655 fueron mujeres y 177 fueron hombres, mientras que sus edades oscilan entre los 25 y 64 años de edad, observándose una mayor cantidad de denuncias de mujeres entre los 25 y 34 años de edad.

Debido a que la inmensa mayoría de las quejas refleja situaciones de violencia en el ámbito familiar (el 97%), fueron muy pocos los órganos públicos señalados como responsables. Tan sólo fueron señaladas dos gobernaciones, la Guardia Nacional (GN),

52 Las cifras ofrecidas refieren actividades realizadas en el 2002. En: MSDS: *Memoria y Cuenta 2002*. Op.cit.

el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Cicpc), un cuerpo de policía estatal y uno municipal (en una oportunidad cada uno). En todos estos casos se abrió expediente y se inició la respectiva investigación.

En cuanto a las solicitudes relacionadas con violencia en el ámbito familiar, se trata de situaciones ajenas a las atribuciones de la Defensoría. Este tipo de quejas son procesadas por medio de orientaciones, poniendo en contacto a las peticionarias con los órganos encargados de tramitarlas civil o penalmente: Inamujer, MP o jefaturas civiles, entre otros. A su vez, se informa acerca de los mecanismos de protección disponibles, incluido el procedimiento de medidas cautelares. Adicionalmente, algunos casos denotan posibles omisiones o lentitud en las diligencias por parte de las autoridades encargadas de procesar las denuncias, así como deficiencias en el alcance de las campañas de divulgación sobre la naturaleza de los mecanismos de protección disponibles.

En una gran parte de los casos, las situaciones denunciadas reflejan amenazas o agresiones reincidentes o sistemáticas. Asimismo, un elevado porcentaje de mujeres denunciadas no tienen independencia económica, lo cual les obliga normalmente a permanecer en ambientes hostiles, por miedo al abandono. Es frecuente también que la denunciante sea agredida o amenazada por su ex-esposo o ex-concubino, que pretende seguir teniendo derechos de decisión sobre la mujer y sus propiedades.

Por otra parte, de los casos atendidos por protección a la familia, la gran mayoría corresponde a violencia contra la mujer. Muchas de las denuncias incluyen amedrentamiento a los hijos; a su vez, cuando incluyen expulsiones del hogar, no es poco frecuente que hijos de poca edad sean también expulsados. Esta situación pone de relevancia la interrelación de los hechos de violencia en el ámbito familiar con los derechos al desarrollo de los niños, y evidencia la necesidad de adelantar políticas coordinadas desde instituciones de competencia diversa, como es el caso de Inamujer y el Consejo Nacional de Protección de Derechos del Niño y el Adolescente (CNDNA).

También hay ocasiones en que la violencia procede de los propios descendientes de la víctima o de otros familiares. Normalmente, estas denuncias involucran conflictos en torno a la herencia o sucesión del inmueble familiar, poniendo una vez más en evidencia la interrelación de la pobreza y la dependencia económica con las situaciones que atentan contra la integridad física y psíquica de las mujeres.

### ***Insuficiencias del proceso penal***

Muchos de los casos han sido denunciados ante el MP, pero las denunciadas reiteran sus temores de ser nuevamente agredidas, mientras varias señalan posibles fallas en las diligencias de los fiscales encargados. Una de las afectadas explicó que, al momento de acudir a la DP, todavía esperaba los resultados de la acción legal derivada de su

denuncia ante el MP contra su marido, adicto a las drogas que la golpeaba y la amenazaba de muerte. El agresor, que dormía armado con un cuchillo, llegó a cortarle el cabello con esa arma (P-03-00385). Otra mujer expuso que había reiterado la denuncia de agresiones ya introducida en la Fiscalía 30, donde le manifestaron que se encontraban en espera del examen médico forense, y que entre tanto no podían ejercer acción alguna (P-03-00917). Otra peticionaria, que había sido expulsada de su casa con su hija de 8 años, explicó que había acudido numerosas veces ante la Fiscalía 46 a hacerle seguimiento a su denuncia, pero que sólo recibía como respuesta que tendría que esperar, pues “*existen casos más urgentes*” (P-03-00556).

Estas quejas podrían señalar insuficiencias en las instituciones encargadas de procesar las denuncias y tomar medidas de protección. Ante las situaciones descritas, al MP le corresponde actuar conforme al procedimiento abreviado previsto en el Título II, Libro Tercero del Código Orgánico Procesal Penal. La no aplicación del principio de celeridad y la falta de solicitud de medidas cautelares por parte del órgano judicial pueden acarrear nuevas agresiones contra la integridad de las víctimas, así como la persistencia de amenazas contra sus vidas.

Adicionalmente, cuando el MP esgrime como razón para el retardo que “*existen casos más urgentes*”, es evidente que no se está dando la debida importancia a la denuncia. Aunque es difícil determinar en qué medida ello responde a una situación de discriminación, evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión de las respuestas dadas por la administración de justicia a estas denuncias; así como de invertir crecientes recursos y esfuerzos en la capacitación de los funcionarios que atienden este tipo de denuncias.

### ***Insuficiencias del proceso civil***

En muchas ocasiones, la víctima acudió ante la institución luego de agotar la vía conciliatoria en la Jefatura Civil correspondiente. Sin embargo, la conciliación es un procedimiento insuficiente en situaciones que involucren agresiones físicas graves. El reiterado incumplimiento de la firma de cauciones ante las autoridades civiles así lo evidencia. Cabe destacar, además, que la caución no constituye un mecanismo contemplado en la LVMF. Al agotarse las vías de conciliación, ante la reincidencia o ante una situación cuya gravedad así lo amerite, el caso debe remitirse a la vía jurisdiccional correspondiente.

En uno de los casos, la peticionaria acudió a la Defensoría, luego de haber denunciado reiteradamente a su pareja ante la prefectura de Mendoza, estado Trujillo, y después de que éste hubiera firmado una caución. Sin embargo, la víctima había sido expulsada de su propia casa, junto con sus hijos, y las amenazas y las agresiones continuaban. En sus declaraciones, la peticionaria afirmó: “*mis hijos no tienen donde vivir y tampoco pueden*

*vivir con mi marido porque es muy violento, tiene una escopeta y una pistola [...] constantemente me vive amenazando de que me va a matar y que me va a quitar mis hijos y quiero volver a mi casa ya que ese es el único techo que tenemos” (P-03-00577).*

La reincidencia en la actitud de agresión, así como el incumplimiento de las medidas cautelares o cauciones por parte del agresor, son elementos que destacan la gravedad de un caso particular. Ambos son patrones habituales en las denuncias recibidas. A su vez, las amenazas de expulsión del hogar en casos de falta de independencia económica dejan a las víctimas (y, a menudo, a sus hijos) en situación de total desprotección. La insuficiencia de las medidas cautelares aconseja la presentación de la denuncia ante un juez de control; a su vez, en el caso de haber niños afectados, corresponde poner en conocimiento a un juez de protección, según los procedimientos estipulados en la Lopna.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo**

Adaptar los artículos 3.4, 32, y 39 (cardinales 1, 3 y 5), de la LVMF, a los fines de ajustarlos a los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 44 y 49 de la CRBV.

### **Al Poder Judicial**

Desarrollar mecanismos rápidos, eficaces y transparentes, que garanticen el acceso a la justicia para todas las mujeres.

Instar al Ministerio Público y al resto de organismos involucrados en la recepción de denuncias a que actúen conforme a los procedimientos establecidos en la LVMF.

### **Al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial**

Promover una campaña sistemática de capacitación y especialización de los funcionarios encargados de atender a las víctimas de violencia contra la mujer y la familia.

### **Al Poder Ejecutivo**

Promover y divulgar los derechos humanos de la mujer y sus mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, a través de campañas masivas de promoción de los derechos humanos de la mujer.

Completar el desarrollo del sistema de protección de los derechos de la mujer, atendiendo a los supuestos de discriminación positiva, y garantizando la atención integral especializada a las víctimas de la violencia, así como a los agresores.

Crear un sistema nacional de registro estadístico de casos sobre violencia contra la mujer y la familia, bajo la coordinación del Inamujer.



Fortalecer los contenidos de los programas de educación básica y diversificada atinentes a la promoción de valores como la tolerancia, la solidaridad y el respeto por los derechos humanos.

Propiciar la creación de casas de abrigo suficientes en cada región del país, atendiendo a la evaluación y monitoreo de la situación regional en materia de violencia contra la mujer y la familia.

## DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

### SUMARIO

*En el periodo de análisis, el Poder Legislativo adelantó diversas actividades relacionadas con la adecuación de la legislación nacional a los principios del nuevo derecho de niños, niñas y adolescentes. Entre ellas, destaca la discusión en torno al Proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, orientado entre otros aspectos a regular los horarios de programación en función de las normas de protección de este sector de la población. Se trata de un proyecto que ha generado una amplia polémica acerca de su supuesta relación con la censura, la cual trasciende este tema.*

*Por otro lado, el proceso de desarrollo de las instituciones del Sistema Nacional de Protección del Niño y el Adolescente previsto en la Lopna siguió su curso. Según estimaciones del órgano rector del sistema, a fines de 2003 se encontraba instalado en un 75% de su extensión. Junto al conjunto de órganos administrativos de la República que tienen competencia en áreas tales como la salud y la educación, se han desplegado una serie de políticas públicas encaminadas a garantizar el cumplimiento de las facultades asignadas legalmente a este grupo tan especial de sujetos de derecho. Éstas han sido orientadas hacia áreas como la salud, la educación y la participación.*

*La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, ha dirigido parte de sus esfuerzos a proteger, vigilar y promocionar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. La actividad ha sido intensa, debido a la continuidad de hechos que amenazan y vulneran su desarrollo integral, producto de una realidad histórico-social que ha provocado el descuido de acciones tendentes a cumplir a cabalidad con las responsabilidades sociales y gubernamentales en relación con la población infanto-juvenil.*

*Entre los casos que se presentaron en el periodo de estudio, por su repercusión para los niños, niñas y adolescentes afectados, destacan uno en el área del derecho a la salud y otro*

relacionado con el derecho a la educación. Por un lado, la resolución de la situación de los niños y niñas cardiopatas que se encontraban en espera de una intervención quirúrgica, por falta de recursos en el Hospital J.M. de los Ríos (Caracas), permitió la novedosa activación de mecanismos de protección judiciales y de mediación previstos en la Lopna. Por el otro, la actitud violatoria del derecho a la educación asumida por representantes sindicales y dueños de planteles privados durante la convocatoria a paro nacional en enero de 2003, logró ser revertida a partir del esfuerzo conjunto de múltiples instituciones.

## Doctrina

Si bien la DUDH y los principales tratados internacionales de protección de los derechos humanos recogían los derechos de niños, niñas y adolescentes a ser protegidos, no es hasta la aprobación, en 1989, de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>53</sup> que se les reconoce como sujetos de derecho. Antes de su adopción, en la mayoría de los países latinoamericanos (incluido Venezuela) estaba vigente la doctrina de situación irregular, la cual consideraba al niño como objeto de tutela del Estado, sin facultad para ejercer sus propios derechos. De ello se derivaba un trato tutelar diferenciado entre los niños y niñas con carencias sociales (*menores*) y los de familias capaces de brindarles seguridad.

El cambio de paradigma que promueve la nueva doctrina de la protección integral se centra en el reconocimiento, sin discriminación alguna, de todos los niños como sujetos plenos de derecho. Esta nueva doctrina, que se consolida con la aparición de la CDN<sup>54</sup>, propone “*un instrumento para el conjunto de la categoría infancia y no sólo para aquellos en circunstancias especialmente difíciles*”<sup>55</sup>.

Los principios que la vertebran son: a) el niño como nuevo sujeto de derechos que antes sólo se contemplaban para los adultos; b) el interés superior del niño, obligante “*en todas las medidas concernientes a los niños, que toman las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos*”<sup>56</sup>; c) la prioridad absoluta, que determina que los derechos de los niños se deben atender con preferencia; d) la participación solidaria y la corresponsabilidad

53 ONU: *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.

54 Otros instrumentos que complementan esta doctrina son: un conjunto de reglas y directrices (aprobadas por la ONU entre 1985 y 1990), que regulan la justicia juvenil, promoviendo las medidas de prevención, así como los derechos procesales de los jóvenes privados de libertad; los convenios n.º 138 (1973) y n.º 182 (1999) de la Organización Internacional del Trabajo, que regulan las condiciones de trabajo infantil y apuntan a eliminar la explotación; y la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (Unesco, 1990), que sugiere una serie de principios y valores para una educación liberadora.

55 GARCÍA MÉNDEZ, Emilio: *Legislaciones Infanto-Juveniles en América Latina: Modelos y Tendencias en Derechos del Niño*. En: *Políticas para la Infancia. Tomo I. Venezuela*. Editorial La Primera Prueba, año 1993, pág.37.

56 CDN, art. 3

del Estado, la familia y la sociedad en el logro de la protección integral; y e) el rol fundamental de la familia para la crianza y el sano desarrollo del niño. En efecto, la familia es considerada como el espacio natural para su desarrollo, de lo que se deriva su obligación fundamental en la protección integral y la obligación estatal de proteger y asistir a las familias, así como de promover un cambio social que facilite el ejercicio de los deberes de los padres. Otros dos principios análogos son el derecho a la vida y al desarrollo integral; y el derecho de niños, niñas y adolescentes a participar y opinar en los procesos que les afectan.

Por otra parte, la CDN reconoce cuatro grupos de derechos propios de todos los niños y adolescentes, que pueden ser ejercidos de acuerdo a su grado de desarrollo:

- a) Los *derechos a la supervivencia*, entre los cuales se encuentran los derechos: a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social y a la asistencia a los padres y familias, para que puedan garantizar una crianza sana e integral.
- b) Los *derechos al desarrollo*, entre ellos: el derecho a la educación; al acceso a la información; a preservar su identidad; al nombre y a la nacionalidad; a no ser separado de sus padres; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la recreación y a la cultura.
- c) Los *derechos a la protección*, que incluyen: protección contra el maltrato y contra la injerencia en la vida privada y familiar; protección de niños con discapacidades; contra los abusos en el sistema de justicia penal; contra el abuso y la explotación sexual; y contra el uso ilícito de drogas.
- d) Los *derechos a la participación*, que tienen que ver con el derecho a desempeñar un papel activo en la sociedad, como ser autónomo, e incluyen: el derecho a ser escuchados en los asuntos que les conciernen y las libertades de expresión, opinión, asociación y reunión.

A su vez, la CDN propugna el establecimiento de sistemas de protección, basados en la resolución pacífica de los conflictos y en la participación de todos los actores de la sociedad, desde la familia y la comunidad hasta los diferentes actores sociales y el propio Estado. En el ámbito de la administración de justicia, propugna el abandono de los paradigmas de abordaje tutelar, promoviendo un sistema de responsabilidad penal respetuoso de la dignidad de niños, niñas y adolescentes y acorde con las etapas de desarrollo.

La doctrina de protección integral se encuentra plenamente integrada en el derecho constitucional. La CRBV reconoce los derechos de niños, niñas y adolescentes y consagra también el derecho a la protección de la familia y la maternidad. A su vez, la mayoría de los derechos humanos reconocidos aplican a los niños, reconocidos como sujetos de derechos y como ciudadanos. Sólo algunos derechos políticos presentan limitaciones de edad, pues su ejercicio progresivo se corresponde con las distintas etapas de desarrollo.

El artículo 78 recoge los elementos de la protección integral, reconociendo su

condición de sujetos plenos de derecho y su derecho a ser protegidos en el ejercicio de los derechos reconocidos. Crea asimismo un régimen de corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad para la protección integral, con prioridad absoluta y en atención a su interés superior. Así, estos principios se convierten en garantías constitucionales para condicionar la actuación del Estado. También establece como obligación del Estado la promoción de las condiciones para la incorporación progresiva de los niños a la ciudadanía activa, lo cual implica la adopción de medidas para garantizar una educación y una preparación adecuadas para su desarrollo integral. La autonomía jurídica del niño se ve reforzada por el artículo 75, que establece la igualdad de derechos y deberes de todos los integrantes de la familia como principio de las relaciones familiares.

Otro aspecto importante es la obligación estatal de proteger a la familia, y el derecho fundamental de niños y adolescentes a ser criados en sus respectivas familias, así como el derecho a la adopción en caso de necesidad, en su interés superior. Así como lo es el derecho a la protección integral de la maternidad y la paternidad, independientemente del estado civil, lo cual descarta la discriminación por la condición civil de los padres; y de manera fundamental, el deber de padres y madres de criar y mantener a sus hijos. Esto significa que los niños no deben ser separados de las familias, excepto en los casos en que sea imposible su crianza o se vean gravemente amenazados sus derechos y su desarrollo integral. Una garantía adicional es el rango constitucional de la obligación alimentaria de padres y tutores.

## Marco normativo

El desarrollo de los derechos de la infancia y la adolescencia se rige por la Lopna, que resulta de la adaptación de la CDN a la legislación nacional<sup>57</sup>. A su vez, la mayoría de las normas internacionales de la doctrina de protección integral han sido incorporadas a la legislación nacional, por medio de su ratificación y la adopción por el Parlamento de las respectivas leyes aprobatorias.

El objeto de la Lopna es “*garantizar a todos los niños y adolescentes, que se encuentren en el territorio nacional el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías, a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben brindarles desde el momento de su concepción*” (art. 1). Así, desde el objeto de la ley se reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a ejercer sus derechos. Además de recoger un amplio catálogo de derechos, centrados en los principios de la protección integral, la Lopna desarrolla

57 Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. Gaceta Oficial n.º 5.266 Extraordinario, del 2 de octubre de 1998.

las instituciones del sistema de protección, que incluyen diversas instancias de participación paritaria de representantes del Estado y de la sociedad, así como el nuevo sistema de responsabilidad judicial del adolescente.

La LVMF es también relevante en materia de protección, dado que tiene como fin “prevenir, controlar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la familia, así como asistir a las víctimas de los hechos de violencia” (art. 1). Los derechos protegidos incluyen el respeto a la dignidad e integridad física, psicológica y sexual de la persona y la protección de la familia y de cada uno de sus miembros. Esta ley obliga al desarrollo de políticas de prevención y asistencia, y establece el régimen de delitos y faltas y los procedimientos asociados.

Finalmente, las disposiciones en materia de derechos de familia previstas en el Código Civil, así como la Ley Orgánica de Educación, son también fuente primordial para la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

### Actividad legislativa

Actualmente, varios proyectos de ley relacionados con los derechos de niños, niñas y adolescentes y su sistema de protección se encuentran en estudio o discusión en la AN.

El Proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Lrsrt) se orienta, entre otros fines, a proteger a niños y adolescentes contra los mensajes y contenidos que puedan ser perjudiciales para su desarrollo y proceso educativo, por medio de la regulación de contenidos y horarios de las emisiones de los medios de comunicación televisivos y radiales. El proceso de discusión de esta ley ha venido acompañado de un amplio debate sobre su alcance y objetivos. Múltiples sectores han denunciado que su objetivo real es establecer limitaciones a la libertad de expresión, de acuerdo a los intereses del gobierno. Su formulación ha contado con la participación técnica de una comisión del Cndna, orientada a promover su adecuación a los principios de la protección integral y a las disposiciones asociadas de la Lopna, la CRBV y la Convención. La Defensoría ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, considerando que el proyecto de ley, si bien es mejorable en diversos aspectos, se acoge en términos generales a los contenidos de la Convención y la Lopna<sup>58</sup>.

El Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad, analizado con más detalle en la sección sobre protección a la familia, tiene por objeto proteger a la familia como asociación natural de la sociedad dentro de la comunidad, así como promover valores de igualdad, respeto y solidaridad entre sus miembros.

58 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones sobre el Proyecto de Ley sobre la Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. DD-039-02/03-02-2003.

Otra ley en discusión es el Proyecto de Ley Orgánica de Educación, que deberá regular el sistema de educación nacional como proceso integral y permanente. Se orienta por los nuevos preceptos constitucionales (que consagran los principios acordados en la Declaración Mundial de la Unesco sobre la Educación para Todos), e incluye garantías para una educación universal, gratuita y de calidad. A su vez, el Proyecto de Ley del Deporte se orienta a consolidar el marco de acción para las políticas de promoción de la práctica del deporte; su promulgación resulta de especial relevancia para el desarrollo integral del niño y del adolescente, tal y como lo reconocen la CDN y la Lopna.

Finalmente, el Proyecto de Ley de Supresión del Instituto Nacional del Menor (INAM) tiene como objeto concluir con el proceso de adaptación del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes previsto en la Lopna, mediante la eliminación de las estructuras administrativas heredadas del paradigma tutelar anteriormente vigente. Su sanción enfrenta un considerable retraso, debido a las dificultades para conciliar los intereses de las estructuras administrativas obsoletas con el nuevo sistema de protección.

Adicionalmente a las observaciones sobre las leyes reseñadas, la Defensoría analizó diversas leyes estatales y ordenanzas. Tal fue el caso del Anteproyecto de Ley Estatal para los Órganos Administrativos del Sistema de Protección del Estado Trujillo. Se sugirió la modificación de algunos de los artículos previstos, por ser inconstitucionales, y se instó al Consejo Estatal del Niño y del Adolescente a que garantizase las modificaciones correspondientes, en razón de su calidad de correductores del proyecto.

También se analizó la Ordenanza sobre la Creación del Consejo de Protección del Niño y del Adolescente del Municipio Páez del Estado Apure<sup>59</sup>, constatándose que diversos artículos contrarían disposiciones fundamentales de la Lopna y principios de jerarquía constitucional. Se instó al Cndna a que solicitase la nulidad del mencionado acto administrativo, por ser contrario al espíritu de la ley.

## Políticas públicas

El diseño de las políticas públicas y planes nacionales en materia de derechos humanos de la infancia y la adolescencia recae principalmente sobre el Cndna, que es el órgano rector del sistema diseñado por la Lopna. Su atribución primordial es “*formular la política y planes nacionales así como los lineamientos generales del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente*” (Lopna, art. 137.a). En cumplimiento de este mandato, el Cndna ejecuta en la actualidad el Plan Estratégico Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, correspondiente al periodo 2000-2006. El Sistema de Protección,

59 Aprobada por la Cámara Municipal de esa jurisdicción, el 3 de abril de 2003.

novedoso y aún en proceso de conformación, está constituido por órganos administrativos (el Cndna, los consejos estadales y los municipales); órganos jurisdiccionales; MP; entidades de atención; y las Defensorías del Niño y del Adolescente.

El plan nacional ha sido definido como una “*guía para el control y seguimiento de las garantías contenidas en los derechos y desarrollo humano integral del niño, la niña y el adolescente*”<sup>60</sup>. El mismo orienta su acción hacia aspectos como: el papel del Estado en la gestión pública y en las transformaciones institucionales previstas en el nuevo marco normativo; el rol participativo de los ciudadanos en el régimen de corresponsabilidad de la protección integral; el rol de las familias como espacio natural de desarrollo humano; las inversiones físicas y financieras orientadas a la garantía de los derechos; y el desarrollo de las instituciones regionales y locales de protección. Entre las acciones adelantadas en el marco de este proceso, destacan las actividades de promoción para dar a conocer el alcance de la nueva ley y del sistema de protección y la actividad de reglamentación y orientación de la nueva institucionalidad.

Adicionalmente, el INAM, que debería haber sido sustituido en el marco del proceso de instalación del nuevo sistema, sigue administrando centros de atención a niños y adolescentes en regímenes abiertos y de privación de libertad, a través de centros propios y por medio de acuerdos suscritos con organizaciones no gubernamentales. Así mismo, sigue desarrollando programas que incluyen la provisión de sustento a padres, niños y adolescentes que lo requieran.

Por su parte, al MSDS le corresponde el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la gestión social. Por intermedio de los programas que desarrolla el Senifa, apoya a familias de bajos recursos y madres trabajadoras, entre otros sectores.

Adicionalmente, la gestión del sistema educativo nacional le corresponde al MECD. El proyecto bandera en el área de la educación lo representan las Escuelas Bolivarianas, las cuales procuran brindar una educación integral y de calidad, así como atención académica, alimentación, recreación y apoyo familiar con la participación de la comunidad.

## Situación general

Hasta la fecha, según cifras aportadas por el Cndna, la creación del Sistema Nacional de Protección al Niño y al Adolescente se ha completado en un 75%<sup>61</sup>. La lentitud en la constitución definitiva de los órganos del Sistema de Protección estuvo inicialmente relacionada con la moratoria legislativa que se promovió en el marco del proceso constituyente, pero a la fecha presenta un retraso que afecta su consolidación definitiva.

60 Plan estratégico del CNDNA, en: <[http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan\\_estrategico.htm](http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan_estrategico.htm)>.

61 Hasta la fecha de redacción del Anuario, se han constituido los 24 Consejos Estadales de Derechos del Niño y del Adolescente, así como: 321 Consejos Municipales de Derechos del Niño y del Adolescente; 266 Consejos de Protección del Niño y del Adolescente; 21 Fondos Estadales de Protección del Niño y del Adolescente, y 159 Fondos Municipales de Protección del Niño y del Adolescente.

El conjunto de órganos instalados del sistema ha orientado sus esfuerzos a promover y proteger los derechos de 5.897.322 de niños y 3.061.956 de adolescentes que habitan en el país, según cifras del Cndna. Las políticas y programas, implementados por los organismos con competencia en lo social, se han dirigido prioritariamente a garantizar los derechos a una alimentación balanceada y a una vivienda digna; el derecho a la salud y al bienestar; el derecho a la identidad, y el derecho a la educación.

### **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo en estudio, la Defensoría del Pueblo atendió un total de 1.501 casos en materia de protección a niños, niñas y adolescentes. Al comparar ese total con el periodo anterior, se observa una disminución del 10%, que podría estar motivada por la progresiva consolidación del sistema de protección y el mayor conocimiento de la población acerca de los mecanismos de mediación y conciliación que pone a disposición de la sociedad.

En 1.370 peticiones no se señaló a ningún órgano como responsable de la vulneración de derechos en esta materia, lo que evidencia que los motivos de las audiencias recogen fundamentalmente situaciones entre particulares. Estas son atendidas por medio de orientaciones, remitiendo a los peticionarios a los órganos competentes del sistema de protección.

En cuanto a casos que apuntan hacia la responsabilidad de órganos públicos, en 49 oportunidades se señaló a órganos del poder Ejecutivo (ministerios, gobernaciones, CNDNA, alcaldías, jefaturas, registro civil, zonas educativas, centros educativos); en 29 oportunidades, los señalados fueron servicios públicos, tanto administrados por el Estado como privados (centros educativos, fundaciones, hospitales, institutos, empresas prestatarias de servicios); en 12 ocasiones se señaló a diversas instancias judiciales (incluidos tribunales de protección del niño y del adolescente); y en 10 ocasiones se señaló a fiscalías del niño y el adolescente. A su vez, todas las categorías de órganos del sistema de protección recibieron uno o más señalamientos, aunque es de destacar que en muchos casos se trató de órganos estatales o municipales.

Acerca de la distribución geográfica, las sedes donde se recibieron mayor cantidad de casos fueron: Sede Central (489), Vargas (169), Bolívar (149), Anzoátegui (112), Guárico (66), Apure (59), Portuguesa (56) y Lara (46). Por su parte, en Carabobo, Mérida, Monagas, Miranda, Aragua y Zulia se recibieron entre 30 y 35 casos en cada estado, 21 en Falcón, y en el resto de los estados se presentaron menos de 20 casos por dependencia.

Finalmente, en 1.058 (70%) oportunidades los peticionarios fueron de sexo femenino y en 417 (30%) oportunidades fueron de sexo masculino. La mayoría de los peticionarios tenían edades comprendidas entre los 20 y 52 años de edad. De ello se deduce que, en la mayoría de los casos, son los padres o representantes de los afectados quienes ejercen el derecho de petición ante la institución.



A continuación se analizan algunos de los casos más relevantes, en relación con las categorías de derechos reconocidas bajo la CDN. También se evalúan algunas de las medidas más significativas adoptadas por el Estado para proteger el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

### *Derechos a la supervivencia*

Este grupo de derechos se relaciona con el acceso a las necesidades básicas para garantizar la supervivencia. Entre ellos se encuentra el derecho a la vida, en relación con los derechos a la salud y al bienestar. Su realización progresiva requiere de la implementación de programas sociales, orientados a favorecer las condiciones para un desarrollo sano y saludable.

Del total de peticiones recibidas por la institución, 827 se relacionaban con esta categoría de derechos. En 494 ocasiones se refirió una situación vinculada con el derecho a un nivel de vida adecuado; en 198, con el derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con los padres; en 47, con el derecho a conocer a sus padres y a ser cuidados por ellos; en 43, con el derecho a la salud y a servicios de salud; en 29, con el derecho a ser criados en una familia; mientras que en 10 oportunidades, se señaló una situación relativa a los derechos de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales. Finalmente, un caso refería la vulneración del derecho a la lactancia materna de un niño, cuya madre se encontraba bajo custodia del Estado.

Uno de los programas relevantes en relación con estos derechos es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), administrado por el MSDS, mediante el cual se dota de una dieta balanceada a niños en edad escolar. Su ejecución presenta diversos problemas, entre los que se consideran más importantes están la falta de una adecuada gerencia y la aparente insuficiencia de la cobertura en relación al elevado número de alumnos a beneficiar. La falta de cumplimiento de los organismos ejecutores también genera deficiencias en su implementación.

Tras recibir una denuncia contra la Alcaldía del Municipio Libertador (Caracas), debido a la falta de ejecución del PAE en los preescolares dependientes de la misma, la Defensoría convocó a las partes a una mesa de diálogo. Luego del proceso de mediación, se alcanzó un acuerdo conciliatorio y el compromiso de la Alcaldía de cancelar la deuda contraída, que había detenido la ejecución del programa.

Por otra parte, la deficiencia de hierro y la anemia han sido calificadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) como una de las carencias de mayor incremento en los últimos años en niños venezolanos menores de 36 meses. Para paliar estas deficiencias nutricionales, el MSDS otorgó un aporte de suplementos nutritivos y otros productos de alto valor calórico y proteico a 293.000 mujeres, entre

ellas gestantes y madres hasta los tres meses de lactancia. Este programa contribuyó a una notable reducción de la anemia en mujeres embarazadas y de la desnutrición fetal.

En Zulia, la Defensoría recibió la denuncia de un ciudadano cuyo hijo presentó hipoxia neonatal, y a quien la falta de atención adecuada en el Hospital Adolfo Pons le generó graves complicaciones. Supuestamente, la complicación se debió a la carencia de materiales quirúrgicos y medicamentos para atender las emergencias en el hospital. Sin embargo, la intervención de la Defensoría ante el MP permitió la realización de una inspección en la institución hospitalaria, donde se constató la existencia de material médico, que se procedió a dejar bajo custodia. Este caso ilustra los problemas relacionados con la mala gestión hospitalaria y la necesidad de establecer controles permanentes para no afectar la salud de los pacientes.

Un caso emblemático es el de los niños cardiopatas que se encontraban en lista de espera, debido a la paralización de las intervenciones quirúrgicas en el Hospital J. M. de los Ríos, dependiente de la Alcaldía Metropolitana (Caracas). Esta situación ocasionó el fallecimiento de 15 niños y niñas desde noviembre de 2002, y ha puesto en riesgo la supervivencia de un número considerable de niños<sup>62</sup>. La Defensoría del Pueblo, junto a varias organizaciones no gubernamentales ha participado de un espacio de articulación de esfuerzos y ha asistido a una serie de inspecciones a la entidad de salud para verificar el estado de sus instalaciones y equipos médicos. Después de un largo proceso, que requirió la intervención de un juez de protección que instó a las autoridades metropolitanas a aceptar la mediación, se logró a través de una mesa de diálogo el compromiso de la alcaldía de asignar los recursos necesarios para la reanudación de las actividades quirúrgicas. A partir de abril de 2003, se reanudaron las operaciones.

### *Derechos al desarrollo*

En este grupo se incluyen derechos considerados imprescindibles para el proceso de desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, entre los cuales destacan los derechos a la educación y a la identidad. Durante el periodo de análisis, el mayor número de situaciones planteadas ante la Defensoría en relación con este grupo de derechos se relacionó con el derecho a la identidad (un total de 118 denuncias atendidos). Las peticiones señalaban aspectos tales como la carencia de documentos de identidad, dificultades para la inscripción en el registro civil y situaciones que afectaban el derecho a un nombre y a la nacionalidad. Adicionalmente, se atendieron 8 casos relacionados con el derecho al juego y a la recreación y 5 con el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

62 Para mayo de 2003, la directiva del mencionado centro de salud hizo una estimación aproximada de 400 niños y niñas en lista de espera.

Una de las situaciones más graves tuvo lugar durante el *lock out* empresarial de los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003. En este marco, diversos actores sindicales, así como un elevado número de planteles privados, promovieron el paro de actividades escolares. Con el fin de proteger el derecho a la educación de los miles de niños y adolescentes afectados, el MECD promovió unas mesas de trabajo y coordinación, con el concurso de representantes del MP, del Cndna y de la Defensoría, entre otros organismos. Durante el paro, se realizaron diversas inspecciones a escuelas preescolares, básicas y liceos, a lo largo del territorio nacional. En algunos casos, se logró mediante la persuasión que no se interrumpieran las clases; y en otros, se logró la reanudación de las actividades ilegalmente suspendidas.

En Amazonas, se conoció de una denuncia acerca del cierre de la Escuela Básica Ezequiel Zamora, por la renuncia del cuerpo de docentes y del coordinador de la institución. La actuación de la Defensoría permitió el establecimiento de una mesa de diálogo, que arrojó el compromiso del representante de la zona educativa de tramitar a la brevedad la asignación de un nuevo coordinador.

Asimismo, si bien las políticas del MECD orientadas a garantizar la gratuidad de la enseñanza son de destacar como positivas, en el periodo se presentaron diversas denuncias por cobros indebidos. Gracias a las actuaciones adelantadas por la Defensoría, se logró velar por la garantía de gratuidad de la educación en diversas escuelas.

Por otra parte, el derecho a la identidad ha sido definido como “*el esencial patrimonio cultural del sujeto, integrado por una multiplicidad de variados aspectos, como son, entre otros: la identidad de origen, la identidad familiar, intelectual, política, religiosa, social y profesional de cada persona*”<sup>63</sup>. El registro de nacimientos constituye un pilar fundamental de este derecho, y es además primario para el ejercicio de los demás. Varias fueron las iniciativas que se produjeron en el periodo para promoverlo y garantizarlo.

En este sentido, el MECD publicó una resolución para garantizar la inscripción escolar de los niños y adolescentes que no poseen documentos de identificación personal<sup>64</sup>, ampliando así la protección frente a una situación que además de estar más allá de su responsabilidad, nunca debe ser impedimento para ejercer el derecho a la educación.

Otra iniciativa relevante es el plan Yo soy Venezolana, Yo soy Venezolano, adelantado por Cndna y el Ministerio de Interior y Justicia (MIJ), con la cooperación de Unicef Venezuela. Orientado a garantizar la identidad desde el nacimiento, incluyó el diseño y reproducción de un millón de constancias de registro de nacimientos, distribuidas a escala nacional en noviembre y diciembre. A su vez, se realizaron diversas campañas de

63 APFELBAUM, L; BRACCIAFORTE, S; BOYE, C: *El Derecho a la Identidad: Un Derecho inalienable*, en: *Derecho Familiar, Unidad y Acción para el siglo XXI*. IX Congreso Mundial sobre derecho de la familia. 1996.

64 Gaceta Oficial n.º 37.744, del 1 de agosto de 2003.

cedulación de niños y adolescentes, mientras que el Cndna dictó lineamientos destinados a facilitar los trámites necesarios para garantizar el derecho a la identificación<sup>65</sup>.

En el ámbito de la promoción, la Red Nacional de Defensorías y la ONG Centros Comunitarios de Aprendizaje (Cecodap) realizaron una campaña nacional denominada Juntos por el Derecho a la Identidad, que tuvo por objeto sensibilizar a la sociedad y a las autoridades públicas acerca de la importancia de promover el registro civil oportuno y gratuito de los niños, niñas y adolescentes; así como la entrega inmediata de su constancia y partida de nacimiento y la creación de registros en instituciones públicas de salud.

Por su parte, funcionarios de la Defensoría dictaron diversas charlas informativas en comunidades y colegios, acerca del contenido y alcance de la Ley Especial en materia de identificación, haciendo énfasis en la corresponsabilidad de padres y representantes en su cumplimiento. Asimismo, se realizó un análisis acerca del principio de gratuidad de las actuaciones y la expedición gratuita de la primera copia de la partida de nacimiento, tras el cual se recomendó al Cndna que emitiese unos lineamientos a escala nacional sobre esta materia.

### ***Derechos de protección***

Estos derechos se orientan a proteger la integridad de niños y adolescentes que se puedan ver afectados por situaciones que atenten de manera especial contra su desarrollo integral. Entre ellos, se encuentran el derecho a la protección de la integridad personal y los derechos a la protección contra cualquier tipo de explotación. Asimismo, incluyen la protección debida en los procesos ante la justicia, especialmente en relación con la privación de libertad.

Entre las peticiones relacionadas con estos derechos, destacan las que refirieron vulneraciones del derecho a la integridad personal. Los responsables de las agresiones fueron fundamentalmente los padres y otros miembros de la familia. También se recibieron 24 denuncias de abuso sexual contra niños, niñas o adolescentes. Destacan las 21 situaciones relacionadas con el derecho a la defensa y al debido proceso; otras tantas sobre el derecho a la protección contra sustancias dañinas; y 9 por el derecho al honor, la vida privada y la reputación.

En relación a la integridad personal, los estudios adelantados en el seno del sistema de protección han puesto en evidencia la existencia de un incremento considerable en las denuncias relacionadas con el maltrato infantil. A pesar de la compleja situación que describen, denotan también la progresiva toma de conciencia social en relación con la aplicación de la ley y el cumplimiento de responsabilidades, lo cual puede destacarse como aspecto positivo.

Un ámbito donde la protección especial reviste gran importancia es el de los centros de atención de adolescentes penados. En ese sentido, el Cndna convocó a otros órganos del

65 CNDNA: *Directrices para la identificación inmediata de los niños y niñas cuyos nacimientos hayan ocurrido en instituciones, centros y servicios de salud del país*. Gaceta Oficial n.º 37.771, del 9 de septiembre de 2003; y CNDNA: *Decisión por la cual se dicta el instructivo del proceso de identificación civil de niños, niñas y adolescentes nacidos en Venezuela*, en Gaceta Oficial ídem.

sistema de protección y a la Defensoría del Pueblo a una serie de reuniones de trabajo, con el fin de elaborar el Reglamento Interno de las Entidades de Atención que ejecutan el Programa de Privación de Libertad para Adolescentes en conflicto con la Ley Penal. Si bien el reglamento no debe afectar derechos, es precisamente en la administración y funcionamiento cotidiano de los centros donde se ven afectados los derechos humanos de los adolescentes infractores. De ahí la necesidad de incorporar mecanismos de supervisión de su aplicación, y el compromiso asumido por la institución de hacerle seguimiento a este proceso.

Adicionalmente, el Proyecto Socioeducativo Moral y Luces tiene por objeto garantizar el derecho a la educación de los adolescentes que cumplen medidas de privación de libertad en las entidades de atención del Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente. Para llevar a cabo el citado proyecto, el MECD y el INAM firmaron un convenio, siendo acompañados en su formulación por funcionarios de la Defensoría. De esta manera, convergen los esfuerzos de tres instituciones en el logro de un derecho de desarrollo, en el marco de un ámbito de protección especial donde deben garantizarse el conjunto de derechos de los adolescentes, como requisito indispensable para garantizar su desarrollo e integración social.

Otro sector que requiere de medidas de protección especial urgentes son los niños y adolescentes sin hogar, que viven en las calles. A la fecha, no existe un censo que revele exactamente su número en el país, si bien se ha diagnosticado que se ubican mayormente “*en focos urbanos caracterizados por la existencia de un intenso comercio informal; mercados populares; centros comerciales y tránsito voluminoso de personas o de vehículos*”<sup>66</sup>.

En este ámbito, el MSDS viene ejecutando el Programa Niños, Niñas y Adolescentes para la Patria: De la calle a la vida. Se trata de un proyecto de atención integral, que les brinda atención sin exigirles que abandonen la calle, sino promoviendo la búsqueda de alternativas y su reinserción social bajo un esquema de participación activa. Además, incluye diversas modalidades de atención a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran sin hogar: casas de paso, centros de atención integral a las adicciones, centros para la promoción de la calidad de vida y un centro de formación integral. Si bien el programa ha enfrentado diversas vicisitudes vinculadas con la escasez de recursos, su ejecución representa un esfuerzo significativo. Adicionalmente, sus ejecutores trabajan en colaboración con organizaciones no gubernamentales, promoviendo así la consolidación de estrategias de corresponsabilidad.

Tampoco existe un censo confiable acerca de la cantidad de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual o de prostitución forzosa. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el área consideran que la crisis económica ha venido acompañada de un incremento considerable en el número de afectados por estas

66 ASAMBLEANACIONAL: *Niños de la Calle como manifestación de pobreza*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Venezuela, 2003.

prácticas. En este ámbito, la Defensoría participó en el proceso hacia la creación de la Comisión Intersectorial Contra el Abuso y la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (Cicaes), realizando observaciones al Convenio presentado por el Cndna. El objetivo fundamental de la Comisión consiste en coordinar las acciones para lograr la erradicación progresiva de todas las formas de abuso y de explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes. El convenio deberá ser objeto de estudio y firma durante 2004.

Finalmente, con ocasión de los procesos de desalojo de ex trabajadores de Petróleos de Venezuela (Pdvs) y sus familias de la urbanización Los Semerucos (Falcón), destinada para la habitación de los trabajadores de la empresa, la Defensoría del Pueblo instó a las partes a que tomaran una actitud pacífica y no opuesta a la legalidad. Se realizó una serie de reuniones, suspendidas por la ejecución de una medida de desalojo por orden judicial, que ocasionó la intervención de órganos de seguridad del Estado. Esta situación amenazó los derechos a la integridad personal y a la salud de algunos niños, niñas y adolescentes. La Defensoría del Pueblo instó al MP a ejercer acciones tendientes a determinar la responsabilidad de los funcionarios que participaron en el desalojo. Este caso es analizado con más detalle en el capítulo de derechos laborales, en relación al derecho a la educación de los hijos de los trabajadores petroleros despedidos.

### ***Derechos a la participación***

Este grupo engloba los derechos vinculados a la libre expresión y opinión, y se ha visto considerablemente fortalecido luego de la aprobación de la Lopna. Su reconocimiento es expresión patente del cambio de paradigma hacia la protección integral, habiendo trascendido un amplio debate en la opinión pública. Son precisamente los niños, niñas y adolescentes quienes vienen asumiendo un papel protagónico en la promoción del ejercicio del derecho a asociarse y a participar. Gracias a diversas experiencias organizativas promovidas tanto por el sector gubernamental como por el sector no gubernamental, existen por vez primera en Venezuela autoridades municipales infanto juveniles, elegidas por niños, niñas y adolescentes, destinadas a ser una instancia donde puedan participar en asuntos de su interés. En este ámbito sólo se recibieron 3 peticiones o denuncias, todas relacionadas con el derecho a opinar y a ser oído.

### Recomendaciones

#### **Al Poder Legislativo**

Acelerar el proceso de aprobación de la Lrsrt, como medio para contar con un marco de regulación de la programación educativa y cultural adecuado al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, y que permita establecer la responsabilidad de los medios de comunicación social en este campo.

Estudiar la posibilidad de hacer una reforma a algunas normas de la Lopna, para su plena adaptación a la CRBV.

Agilizar el proceso de aprobación de la ley de supresión del INAM, para facilitar la transferencia de las entidades de atención, programas, servicios y recursos que administra, a los órganos estatales y municipales del sistema de protección.

### **Al Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente**

Adelantar las medidas necesarias para concluir la conformación del sistema de protección, incluyendo la descentralización de los organismos de protección y asistencia.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Garantizar que los niños, niñas y adolescentes ingresen en el sistema de educación regular, como medio para promover la educación integral.

Ampliar la difusión del Programa de Atención Integral a los Niños de la Patria, y establecer enlaces con otros organismos encargados de la protección de los derechos e intereses colectivos y difusos de los niños y adolescentes, para ejecutar de manera coordinada las acciones.

## DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

### SUMARIO

*En diciembre de 2002 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, de la que se desprenden dos regímenes prestacionales cuyo desarrollo afecta de manera especial los derechos de los adultos mayores. Se trata de los regímenes de servicios sociales al adulto mayor y de pensiones. La aprobación de los instrumentos que los regulan y su progresiva implementación deberán resultar en un amplio régimen de protección.*

*Mientras se implementa el nuevo sistema, la administración de las pensiones sigue siendo responsabilidad del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). En los últimos años, y a pesar de la precariedad de sus finanzas, el IVSS ha llevado a cabo una política de aumento de la cobertura por pensiones, tanto en relación a personas beneficiarias como en relación al monto de las mensualidades, que se han equiparado al salario mínimo. Aún así, no dejaron de presentarse quejas relacionadas*

con retrasos en los pagos. A ello se sumó este año el impacto negativo que tuvo el lock out empresarial sobre los ingresos del instituto, a pesar de lo cual los retrasos no llegaron a afectar de manera sistemática y significativa a la población pensionada.

Bajo el nuevo régimen, los programas de protección social seguirán estando a cargo del Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (Inager), el cual presta actualmente diversos servicios, entre ellos: residencias geriátricas, ayudas a personas necesitadas y planes culturales y de asistencia social. Durante el periodo de análisis, se presentaron diversas situaciones que mostraron la precariedad que con frecuencia los caracteriza. Fue el caso del Geriátrico de Guárico, donde a mediados de año murieron al menos 15 residentes debido a un brote de salmonella. A su vez, se presentaron quejas por motivos diversos, entre los que destaca el retraso en los pagos de ayudas económicas, por cuanto ello puede afectar notablemente las posibilidades de supervivencia de adultos mayores en situación de necesidad.

Por otra parte, muchas de las quejas que procesó la institución están relacionadas con situaciones del ámbito familiar, derivadas de la falta de solidaridad de las familias y la sociedad. Una causa de denuncia que también provocó protestas por parte de este sector de la población fue el irrespeto por parte de los chóferes de transporte público de su derecho a pasaje preferencial. Ello ilustra la necesidad de realizar esfuerzos relevantes en el campo de la sensibilización, en relación al derecho a la dignidad de los adultos mayores y sus nuevos derechos constitucionales de protección.

## Doctrina

La condición de edad avanzada de los adultos mayores representa un importante factor de vulnerabilidad, al afectar las capacidades para satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas. Adicionalmente, muchas de estas personas carecen de medios suficientes para lograr y mantener un nivel de vida adecuado, y a menudo sus familias no están en condiciones de brindarles el apoyo necesario.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos no prevé un desarrollo de derechos específicos para las personas de este grupo de edad, en las dos últimas décadas se han desarrollado diversas iniciativas internacionales para proponer políticas orientadas a abordar la problemática asociada a su derecho a vivir con dignidad<sup>67</sup>. Adicionalmente,

67 Entre éstas destacan las dos Asambleas Mundiales sobre el Envejecimiento, auspiciadas por las Naciones Unidas en Viena (1982) y Madrid (2002) respectivamente. Como resultado de la primera, se diseñó y aprobó un *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*, que incluyó diversas acciones para promover la inserción de las personas de mayor edad y el pleno disfrute de sus derechos. Asimismo, la Asamblea General de la ONU adoptó en 1991 los *Principios en favor de las personas de edad* (Resolución 46/91, 16 de diciembre de 1991), que establecen directrices para promover su independencia, su participación activa, su dignidad y el acceso a los cuidados necesarios.



el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc)<sup>68</sup> de la ONU ha abordado extensivamente el tema en su Observación General n.º 6<sup>69</sup>, donde se recogen las obligaciones estatales en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores y, de manera particular, el derecho a la seguridad social, en lo relacionado con prestaciones de salud y pensiones, entre otras.

Siguiendo esta doctrina, las personas mayores tienen derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el acceso a alimentación, agua, vivienda y atención de salud. Su vulnerabilidad debe ser compensada, entre otros factores, con servicios sociales apropiados, especialmente dirigidos a los sectores de mayor pobreza. A su vez, tanto los espacios como los servicios públicos deben estar provistos de condiciones que permitan su acceso y disfrute, sin restricciones indebidas. Las políticas en materia de salud deben partir de una visión integradora, que contemple la prevención y rehabilitación, la atención de enfermedades degenerativas, la asistencia médica permanente, la atención médica de emergencia y la atención a enfermos terminales. En cuanto al derecho a la educación, el Estado debe facilitar el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo, mediante programas de alfabetización y educación permanente, inclusive de acceso a la universidad.

Por otra parte, la promoción de sus derechos debe dirigirse a trascender las imágenes estereotipadas que refuerzan la discriminación por razones de edad, esfuerzos que requieren la colaboración de los medios de comunicación y las instituciones educativas, entre otras.

Con respecto a las personas de menores recursos, el Cdesc señala la obligación que le corresponde al Estado de desplegar esfuerzos para apoyar a las familias en la tarea de atender a sus familiares mayores dependientes. A su vez, la seguridad social debe amparar a aquellas personas que no hayan desarrollado una actividad laboral que les permita disfrutar de pensiones, y que se encuentren en una situación de desamparo. El Cdesc señala que “*los Estados Partes deberían establecer prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas que [...] carezcan de recursos*”<sup>70</sup>, destacando que las mujeres deberían ser las principales beneficiarias, por ser quienes con mayor frecuencia carecen de pensiones contributivas.

La CRBV contempla explícitamente la protección de los adultos mayores avanzada en el capítulo de derechos sociales y de la familia. Por un lado, reconoce el derecho al ejercicio pleno de sus derechos y garantías (art. 80), y por otro lado, prevé la protección de las familias y de quienes ejerzan su jefatura (art. 75). El artículo 80 establece el compromiso del Estado venezolano de garantizar a todas las personas mayores el ejercicio pleno de sus

68 Órgano de la ONU encargado de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

69 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación General n.º 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*. ONU, 1996. E/1996/22.

70 Ídem. Párr. 21.

derechos y garantías y a respetar su dignidad y autonomía, con la participación solidaria de las familias y la sociedad. A su vez, establece la obligación de garantizarles atención integral y asegurar su calidad de vida, a través de los beneficios de la seguridad social, lo que incluye la garantía de que las pensiones y jubilaciones no podrán ser inferiores al salario mínimo. Así, la Constitución asume la protección de los adultos mayores como una prioridad social, a partir de un régimen de corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado, y la garantía de un sistema de seguridad social solidario, que les brinde protección integral.

### Marco normativo

La legislación de mayor impacto sobre los derechos de las personas mayores es la relacionada con la seguridad social. A su vez, la consagración constitucional de sus derechos a la protección y a la dignidad, genera la necesidad de legislar en el ámbito de los servicios de protección, legislación actualmente en proceso de discusión.

La aprobación, a finales de 2002, de la nueva Losss solventó una mora legislativa que subsistía desde la derogación de la anterior Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, la cual era incompatible con las nuevas disposiciones constitucionales de seguridad social universal, integral y solidaria.

La nueva ley tiene como objeto garantizar el derecho a la salud y a prestaciones por causa de enfermedades y accidentes, discapacidad, necesidades especiales, cargas derivadas de la vida familiar, vejez y viudedad, entre otras. Para ello, prevé un régimen de implementación, organización y desarrollo progresivo, que pretende alcanzar la cobertura total y la consolidación del sistema de seguridad social creado en la CRBV en un periodo máximo de 5 años<sup>71</sup>. Su estructura está formada por los sistemas prestacionales de Salud, Previsión Social y Vivienda y Hábitat, que a su vez se componen de diversos regímenes prestacionales. Dos de ellos se orientan a brindar protección de manera específica a los adultos mayores: el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas; y el Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas.

El primero tiene por objeto garantizar a los adultos mayores la atención integral, *“a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social bajo el principio de respeto a su dignidad humana”* (art. 58). Entre las prestaciones, programas y servicios previstos se encuentran los siguientes: asignaciones económicas para adultos mayores con ausencia de capacidad contributiva; participación en actividades laborales acordes con la edad y estado de salud; atención domiciliaria a los adultos mayores que lo requieran; turismo y recreación al adulto mayor; atención institucional que garantice

71 El plazo para el proceso de transición e integración de las instituciones prestadoras de salud bajo la Losss es de 10 años.

alojamiento, vestido, cuidados médicos y alimentación; y asignaciones para personas con necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar (art. 59).

A su vez, el régimen de pensiones comprende, entre otras, las prestaciones: por vejez o por jubilación, por discapacidad, por viudedad y por orfandad; y las asignaciones por cargas derivadas de la vida familiar (art. 64). En concreto, la cobertura de las pensiones de vejez o de jubilación será de financiamiento solidario y de cotizaciones obligatorias, para las personas con o sin relación laboral de dependencia, y además se establece la garantía legal de que las pensiones mantendrán su poder adquisitivo constante (arts. 65 y 68).

El desarrollo progresivo de estos regímenes prestacionales debe regularse por leyes específicas, que a la fecha no han sido formuladas o promulgadas.

### Actividad legislativa

La Comisión de Desarrollo Social de la AN está elaborando un primer diseño de la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas derivada de la Losss, que debía ser presentado para su primera discusión en febrero de 2004. La propuesta promueve la incorporación progresiva de todas las entidades de atención de adultos mayores bajo una misma coordinación, con el objetivo de crear un único régimen uniforme. La rectoría le corresponde al ministerio con competencia en servicios sociales (el MSDS) mientras que su gestión se realizará fundamentalmente a través del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (Inager), adscrito al mismo ministerio.

A su vez, el proyecto de Ley de Servicio Social al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas, desarrollado por la comisión de asuntos sociales de la AN, responde a las nuevas disposiciones constitucionales. Estaba previsto que entrara a primera discusión también en febrero de 2004. En ambas leyes, se establecerán las condiciones bajo las cuales los sistemas de protección y regímenes prestacionales bajo la seguridad social otorgarán protección especial a los adultos mayores.

### Políticas públicas

Mientras se desarrolla la nueva institucionalidad prevista en la Losss, la administración de la seguridad social sigue siendo responsabilidad del IVSS. Durante el periodo de transición, las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social seguirán siendo competencia del IVSS, mientras que su patrimonio será liquidado a partir de la fecha de publicación de la declaratoria de cese de funciones. Durante el periodo de análisis, y a pesar del notable estado de deterioro en que se encuentran la institución y sus finanzas, el IVSS ha adelantando algunos planes de relevancia en los últimos años, en cuanto a la

cobertura progresiva de las pensiones. En concreto, se amplió notablemente la cobertura de pensionados, y se equipararon las pensiones al salario mínimo.

Por otra parte, los órganos con competencia nacional en materia de servicios sociales y de programas orientados a la protección y atención de las personas mayores son el MSDS y el Inager. Este último tiene como misión la formulación y ejecución de las políticas, proyectos y programas sociales orientados a asegurar y garantizar su bienestar integral<sup>72</sup>. Entre los programas del Inager, se encuentran los de asistencia médico geriátrica, residencias, actividades culturales y deportivas, empleo, asistencia social y ayudas económicas a adultos mayores en situación de necesidad. Los beneficiarios de estos servicios son los venezolanos y residentes permanentes de 60 años de edad y mayores. Las prioridades se establecen tomando en cuenta causas determinantes como: la avanzada edad, la insolvencia económica o el desamparo familiar.

A su vez, las alcaldías tienen competencia en la prestación de servicios municipales de protección a las personas mayores; mientras que otros organismos tales como el MECD, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Infraestructura (Mínfra) tienen a su cargo una serie de funciones de impacto sobre los derechos de los adultos mayores.

## Situación general

### Cobertura de pensiones y servicios

El Inager registra una población de 1.710.000 personas mayores en Venezuela, de las cuales aproximadamente 490 mil (27%) son atendidas a través de sus programas de atención de salud, atención social y atención laboral<sup>73</sup>. A su vez, el IVSS registra 2,1 millones de personas en edad de jubilación, de las cuales 346.434 disponen de pensiones de vejez concedidas por el seguro<sup>74</sup>. Esta cifra representa alrededor del 20% del total de adultos mayores del país. Así, la mayoría de la población en edad de retiro, especialmente los trabajadores por cuenta propia y los del sector privado, no perciben protección por contingencias de vejez<sup>75</sup>. Por otra parte, existe un número de personas no inscritas por sus patronos y otras tantas cuyas cotizaciones no están actualizadas<sup>76</sup>.

No obstante, las políticas de los últimos años del IVSS han logrado ampliar notablemente la cobertura de las pensiones en los últimos años, tanto en relación al universo de pensionados como en relación al monto de la asignación mensual. Si entre 1984 y 1997, el IVSS

72 INAGER: *Memoria y Cuenta del Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología, año 2002*. Caracas, noviembre 2002.

73 Ídem.

74 La cifra total de pensionados por contingencias de vejez, invalidez, incapacidad y sobrevivientes alcanza a 643.459 personas.

75 COORDINADORA DE REDES POR UNA SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA Y SOLIDARIA: *El ABC de la Seguridad Social y de su reforma*. Ediciones conmemorativas del 58° Aniversario del IVSS, Caracas, 2002.

76 Ídem.

pensionó un promedio anual de 16.432 personas, desde 1998 hasta la fecha se incorporaron 297.759 personas. Sólo en 2003 se incorporaron 108.756 nuevos beneficiarios, a través de un plan de contingencia con soporte informático, que tiene como objetivo progresivo cumplir con una meta de 190.000 nuevos beneficiarios por año<sup>77</sup>. En los próximos meses se espera acabar con la mora de hasta 15 años en la entrega de algunas pensiones, con lo que se espera comenzar a otorgar los nuevos beneficios en los lapsos establecidos.

A su vez, las pensiones por vejez e invalidez recibieron un aumento del 20%, colocándose en 247.104 bolívares<sup>78</sup>; mientras que entre noviembre y diciembre, los pensionados del IVSS recibieron dos meses de aguinaldos. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>79</sup>, la canasta alimentaria normativa para octubre de 2003 se ubicó en Bs. 270.376, de donde se desprende que, a pesar del aumento, las pensiones no alcanzan a cubrir los gastos de la canasta en su totalidad.

### Protestas por servicios

Durante los primeros meses del periodo en estudio, se registraron diversas protestas protagonizadas por personas mayores en reivindicación de sus derechos. En enero de 2003, jubilados y pensionados del IVSS protestaron por retrasos e incumplimientos en el pago de las pensiones. Los compromisos no cancelados alcanzaban para entonces una cifra superior a Bs. 458 millardos<sup>80</sup>. Al respecto, debe destacarse que el *lock out* empresarial y la paralización de la industria petrolera durante los meses de diciembre y enero significaron un notable descenso en la recepción por parte del IVSS de ingresos por cotizaciones del sector privado, afectando la gestión del organismo encargado del pago de pensiones.

También se registraron movilizaciones por los siguientes motivos: contra el cierre de los comedores que administra el INN; para exigir la activación del nuevo Sistema de Seguridad Social; por el trato que reciben al cancelar el pasaje preferencial por parte de los conductores de transporte público; así como para exigirle al Minfra que implemente medidas para garantizar que los conductores respetan este derecho adquirido.

### Análisis de casos atendidos

Los casos que se reseñan a continuación ilustran la situación de las personas mayores que acudieron ante la Defensoría, así como las respuestas que reciben del Inager y de

77 IVSS: *Notiseguros*, n° 11. Caracas, noviembre de 2003.

78 Ídem. El resto de contingencias recibieron el aumento correspondiente al porcentaje establecido en la ley del Seguro Social Obligatorio.

79 INE: *Costo de vida. Valor de la canasta alimentaria normativa octubre 2002-octubre 2003*. En: <<http://www.ine.gov.ve/ine/indexine.asp>>.

80 MAFFIA, Carolina: *Jubilados y pensionados marcharon para exigir cancelación de beneficios*. Correo del Caroní, Ciudad Guayana, 29 de enero de 2003, cuerpo D, pág. 1.

otros organismos involucrados y de sus familias, con responsabilidad civil y constitucional sobre su protección. El análisis de casos refleja fallas en los programas de atención en cuanto a acceso y calidad, además de retrasos en los pagos de las pensiones y ayudas económicas. A su vez, denotan falta de solidaridad de la familia y la sociedad en cuanto a sus obligaciones para con ellos y la persistencia de situaciones de personas que carecen de medios económicos suficientes para subsistir, debido a que no son beneficiarios de pensiones de vejez o ayudas económicas.

Durante el periodo en estudio, la institución recibió 140 quejas, denuncias y peticiones relacionadas con los derechos de los adultos mayores. Esta cifra representa una ligera disminución respecto al periodo anterior, cuando se atendieron 157 peticiones

En 79 de los casos atendidos se trataba de peticionarias, mientras que en los restantes 58 eran peticionarios. Las edades comprendían desde los 50 hasta los 89 años de edad. A su vez, 132 peticiones fueron de tipo individual, 2 de oficio y 5 colectivas. Las instituciones públicas más frecuentemente señaladas como responsables fueron: Inager en 10 oportunidades; el IVSS en 5 oportunidades; alcaldías en 3 ocasiones; el INN en 2 ocasiones y las gobernaciones en 1. En 119 oportunidades no se indicó instancia responsable, debido a que se trataba de una solicitud de orientación, o por tratarse de un problema del ámbito privado o relacionado con una situación de necesidad en términos generales.

Entre los motivos más frecuentes de quejas que referían incumplimiento o fallas de las instituciones de protección, se encuentran: retraso en los pagos de ayudas económicas proveídas por Inager e insuficiencia del monto; falta de respuesta del instituto ante solicitudes de ayuda; quejas por los servicios de salud y de atención médica; quejas contra el INN por suspensión de servicio en comedores populares; quejas por retrasos en el pago de pensiones de sobreviviente durante el *lock out* empresarial; y denuncias por atención deficiente en centros de residencia geriátrica.

A su vez, otras quejas denotaron falta de responsabilidad social o familiar. Se destacan las denuncias contra conductores de transporte público por no exoneración de pasaje y por malos tratos; las denuncias por maltratos a adultos mayores (tanto por familiares y particulares, como en los servicios de residencias geriátricas); y las quejas por el derecho a un nivel de vida adecuado. A su vez, se produjeron diversas solicitudes de orientación, en relación a los trámites para solicitar pensiones de vejez ante el IVSS y a los fines de optar a residencia geriátrica.

Muchas de las peticiones estaban relacionadas con necesidades derivadas de la condición de edad y salud de los peticionarios, la situación económica y la falta de apoyo de sus familiares. También se recibieron peticiones de personas que enfrentaban dificultades para subsistir por sus propios medios económicos y que, o bien no habían

cotizado al seguro, o bien no alcanzaban el número de cotizaciones necesarias para acceder a una pensión. Esta situación evidencia la necesidad de adelantar las reformas necesarias para garantizar el derecho a pensiones no contributivas de quienes están en situación de necesidad.

Las solicitudes de orientación para la tramitación de ayudas o cupos de residencia geriátrica no denotan una omisión directa de las instituciones encargadas de ofrecer servicios de protección, pero ilustran fallas en las políticas de orientación e información que deben adelantar y la necesidad de garantizar suficientes cupos y cobertura de los servicios. A su vez, evidencian la necesidad de diseñar campañas de concientización, orientadas a promover el apoyo familiar, así como programas para brindar apoyo a las familias que carecen de los medios para garantizar una vida digna a sus adultos mayores.

### *Servicios en residencias geriátricas*

En 2002, un total de 8.530 personas recibieron atención de salud como residentes o pacientes ambulatorios, a través de las unidades geriátricas del Inager. Esta cifra representa alrededor del 0,7% del total de adultos mayores a escala nacional, porcentaje que asoma como reducido, ante las necesidades de una población que supera el millón y medio de personas. Varias de las denuncias procesadas estaban precisamente relacionadas con la falta de acceso a cupo residencial por parte de adultos de edad mayor en condición de necesidad. Es el caso de José de los Santos Guzmán, de 85 años, que padece de neuropatía circulatoria. Su pareja solicitó en 2002 su ingreso en una residencia del Inager, sin que hubiera obtenido un resultado favorable. Con el objetivo de canalizar su situación, se le brindó orientación referente a la obligación estatal de protección y acerca de las atribuciones de la institución defensorial, y se le remitió al Inager, previo contacto con la dependencia de bienestar social del instituto (P-03-10441).

Por otra parte, a Renato Esteva Rodríguez, quien tenía tres años residiendo en el Gerontológico Joaquín Quintero (Caricuao, Dtto. Capital), le notificaron en febrero de 2003 que debía abandonar su habitación en la institución y pasar a régimen de día, debido a que tenía familiares con vivienda propia. La Defensoría secundó la acción de amparo constitucional que el afectado introdujo contra la institución, al considerar que la actitud asumida por el Inager afectaba su derecho a disponer de bienes y servicios de calidad. En efecto, independientemente de que sus familiares pudieran ofrecerle asistencia con cierta regularidad, *“ello no es óbice para que el Estado a través de los institutos geriátricos, deje de prestar el servicio público al cual está expresamente obligado tanto constitucional como legalmente”*. Adicionalmente, el afectado comunicó posteriormente a un funcionario defensorial que había firmado un acta en la cual manifestaba su voluntad de abandonar la residencia, pero que su decisión se había

producido como consecuencia del continuo hostigamiento al cual se vio sometido durante su permanencia en la misma<sup>81</sup>.

Asimismo, la prensa nacional reseñó diversas denuncias relacionadas con carencias o deficiencias en la alimentación, en la provisión de los medicamentos necesarios y en la prestación de servicios de residencia geriátrica. El testimonio de Domingo Zaracual, interno en la Unidad Geriátrica Marcos Serres Padilla (Monagas), es ilustrativo: “*El Geriátrico está confrontando una grave crisis en vista de que no tiene presupuesto para adquirir comida y medicina. Tenemos cinco meses que la institución no tiene presupuesto, en vista de esta situación han fallecido 10 ancianos, y de no llegar dinero seguramente vamos a morir los 68 ancianos que aquí quedamos*”<sup>82</sup>. El director de la residencia, Franklin Díaz, habría afirmado a la prensa regional que la raíz del problema era presupuestario, derivado de un incumplimiento del ejecutivo regional, que les adeudaba dos meses del presupuesto del año anterior<sup>83</sup>.

Un caso de especial gravedad fue el deceso de al menos 15 personas de edad avanzada en la residencia del Inager Francisco Lazo Martí en San Juan de Los Morros (Guárico)<sup>84</sup>. El hecho se produjo entre mayo y junio, a consecuencia de un posible brote epidémico de Salmonella<sup>85</sup>. José Emiliano Muñoz, presidente del Sindicato Único de Trabajadores de la Salud del estado, denunció que algunos trabajadores del geriátrico enfermaron por las mismas causas<sup>86</sup>. La gravedad del caso evidencia la necesidad de evaluar las condiciones en que se ofrecen los servicios del programa de unidades geriátricas del Inager, con el fin de garantizar un servicio de calidad, en respeto del derecho a la vida y la salud de sus beneficiarios.

### ***Atención en consultas médico-geriátricas en Inager***

En el ámbito de la salud, el Inager<sup>87</sup> brinda servicios de atención médico-geriátrica y de diversas especialidades, así como de suministro de medicamentos. La Defensoría procesó varias quejas relacionadas con el retraso en la atención, así como con los prolongados lapsos necesarios para recibir atención oportuna. Es el caso de la ciudadana EAV, de ochenta y tres (83) años de edad, quien presentaba un cuadro agudo de cataratas, y a quien le ofrecieron cita médica en el servicio de oftalmología para cuatro meses después (P-03-

81 Dado que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo se encuentra sin dar despacho desde octubre de 2003, la causa se encuentra paralizada, a espera de que se fije la próxima audiencia.

82 EL SOL DE Maturín: *68 ancianos están a punto de morir*. Maturín, 26 de mayo de 2003, pág. 4.

83 MAFIA, Carolina: *Impera escasez de comida y medicinas en el Geriátrico Carlos Fragachán*. Correo del Caroní, Ciudad Bolívar, 14 de marzo de 2003. Cuerpo D, pág. 1.

84 NOTITARDE: *Cuatro ancianos murieron por brote epidémico en geriátrico de Guárico*. San Juan de Los Morros, 26 de mayo de 2003, pág. 36.

85 Salmonella Tiphys es una bacteria que se adquiere por consumo de agua y alimentos contaminados, que se propaga fácilmente por falta de medidas de higiene adecuadas y en sitios de alta concentración. Las investigaciones sobre las muertes apuntaron a un brote producido por una comida en mal estado servida en la residencia.

86 LA PRENSA: *Sintrasalud pide aplicar correctivos en caso del geriátrico*. San Juan de los Morros, 7 de junio de 2003, pág. 8.

87 INAGER: *Memoria y Cuenta*, 2002.



08815). Tratándose de un servicio que ofreció un promedio de algo más de 10 consultas diarias (para un total de 3.425 consultas en el año), puede considerarse que existe una considerable limitación de acceso al servicio.

### ***Ayudas económicas del Inager***

Las ayudas económicas otorgadas por el Inager beneficiaron a 100.900 adultos mayores (año 2002), lo que representa el 6% de las personas mayores registradas por la institución a escala nacional. El monto de Bs. 6.000 mensuales de estas ayudas fue aumentado a finales de año a Bs. 60.000, lo cual, a pesar de significar un avance, sigue siendo insuficiente frente al costo de la canasta básica. La Defensoría recibió un considerable número de quejas relacionadas con estas ayudas, destacando los siguientes patrones: Situaciones reiteradas de entre dos años y varios meses de retraso en su pago; insuficiencia de las ayudas otorgadas para gastos médicos; negación de beneficios reconocidos con anterioridad por la institución; falta de respuesta a solicitudes administrativas y falta de orientación en los procedimientos de solicitud; e imposibilidad de tramitar las ayudas desde localidades del interior, por estar centralizado el trámite.

### ***Maltrato familiar contra adultos mayores***

Muchas de las quejas se referían a situaciones en las que personas mayores sin recursos son víctimas de abandono por parte de sus familiares, e inclusive de violencia psicológica y física y de amenaza de desalojo de sus hogares. En un caso, se denunció el abandono de la ciudadana AAL, de 70 años de edad, por parte de su hijo, a pesar de que la mujer tenía las dos piernas amputadas (P-03-01125). En otro caso, los maltratos contra una peticionante, que enfrenta la hostilidad familiar en el contexto de un el conflicto por los derechos sobre sus bienes, incluyeron múltiples violencias y hasta simulacros de asesinato (P-03-01155).

Estas situaciones muestran la falta de solidaridad de las familias y el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que se derivan del vínculo familiar. A menudo, incluyen la comisión de delitos que deben ser penados, para lo cual es necesario promover la eficacia y accesibilidad de las instituciones de protección. A su vez, denotan la necesidad de realizar campañas de sensibilización acerca de los derechos de las personas de avanzada edad, así como de promover la justicia de paz y la eficacia de los servicios de mediación de las autoridades civiles.

### ***Derecho a la recreación***

Durante la paralización de actividades promovida por sectores de oposición política al gobierno en diciembre de 2002 y enero de 2003, diversas alcaldías y gobernaciones dejaron de prestar la mayoría de servicios que les corresponden. Un impacto insospechado de esta

actividad fue el cierre de diversos centros de esparcimiento o clubes para la tercera edad. Una ciudadana de avanzada edad denunció que el club El Abuelo, ubicado en Potrerito, en el Municipio de los Salias (Miranda), permanecía cerrado desde el comienzo del paro. Ante esta situación, la Defensoría exhortó a las autoridades responsables a garantizar a los ciudadanos los derechos a disponer de bienes y servicios, y a peticionar y obtener oportuna respuesta (P-03-00124).

### ***Clínicas geriátricas adscritas al IVSS***

El IVSS ofrece residencia geriátrica a personas mayores aseguradas, por medio de clínicas concertadas, las cuales reciben Bs. 29.242 diarios por paciente. Al cierre de 2003, el programa brindaba atención a un total de 1.900 pacientes geriátricos y geronto-psiquiátricos. Si bien el servicio responde a las funciones que en la materia le corresponden a la institución, debe garantizarse la idoneidad de las clínicas y residencias concertadas. Al respecto, se recibió una queja, por malos tratos y negligencia del personal en el seguimiento del tratamiento médico, así como insuficiencia nutricional de la dieta suministrada en la clínica La Nona II (P-03-08398).

### Recomendaciones

#### **Al Poder Legislativo**

Desarrollar con carácter urgente y preferente las leyes de los regímenes prestacionales de seguridad social, avanzando de manera sostenida en el desarrollo de las instituciones del nuevo sistema.

#### **Al Poder Judicial**

Garantizar a las personas mayores el acceso a servicios jurídicos y sociales de protección.

#### **Al Poder Ejecutivo y al IVSS**

Propiciar la inclusión social de las personas mayores, su participación y el aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias, entre otros medios mediante la realización de campañas masivas de promoción y divulgación de los derechos humanos de las personas mayores.

Aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a la protección de las personas mayores, garantizando la probidad y eficiencia en la administración de estos recursos.

Evaluar el desempeño del Inager, a los fines de propiciar cambios dirigidos a armonizar y lograr la correspondencia de su desempeño con los principios y garantías contemplados en la CRBV.

Implementar mecanismos de vigilancia permanente en los centros de atención, a

los fines de garantizar una atención integral y una efectiva protección de sus derechos y garantías.

Realizar esfuerzos para profesionalizar y sensibilizar a los funcionarios responsables de la atención a las personas mayores.

## DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### SUMARIO

*La Ley para la Integración de Personas Incapacitadas, promulgada en 1994, rige los servicios de protección a las personas con discapacidad. A su vez, el Consejo Nacional para la Integración de Personas Incapacitadas (Conapi) es el órgano encargado de proponer políticas de integración. Posteriormente, la CRBV reconoció explícitamente los derechos de protección de las personas con discapacidad, término de consenso para referirse a aquellas personas que tienen algún tipo de deficiencia física, intelectual o sensorial.*

*En Venezuela existen entre 900 mil y un millón 380 mil personas con algún tipo de discapacidad, lo que supone alrededor del 4% de la población. Si bien las iniciativas del Conapi están lejos de tener un impacto significativo sobre las condiciones para el ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad, recientemente se han dado diversas iniciativas de promoción de normas para garantizar aspectos tales como: la accesibilidad de los espacios públicos, la accesibilidad de las programaciones televisivas para las personas con discapacidades auditivas o el acceso de las personas ciegas al servicio postal.*

*En el periodo de análisis, la Defensoría procesó un total de 29 peticiones, que indicaban situaciones relacionadas con el derecho a la salud y seguridad social, el derecho a la educación y los derechos laborales, entre otras. Adicionalmente, se recibieron 17 solicitudes de protección social para personas con discapacidad.*

*Por otra parte, la institución promovió ante diversas instancias el diseño, adaptación o revisión de diversas normas y estándares, para facilitar la protección de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad. Entre éstas, destaca la recomendación de incluir en la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión, en la cual se logró incluir normas para promover el uso de mecanismos que faciliten el derecho a la información de las personas con discapacidades auditivas. Asimismo, se realizaron diversas inspecciones a instalaciones urbanas, así como a espacios naturales, para promover la incorporación de señalización y equipamiento que promueva la plena integración de las personas con discapacidad a la vida normal.*

## Doctrina

El concepto de discapacidad refiere a un conjunto de limitaciones funcionales de la persona, de carácter permanente o transitorio, que pueden revestir “*la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental*”<sup>88</sup>. Sin embargo, estas limitaciones no deben ser obstáculo para que las personas con discapacidad ejerzan los mismos derechos de cualquier ciudadano, y así lo recoge ampliamente el derecho internacional y constitucional, tanto a partir del principio fundamental de no discriminación, como a través de instrumentos específicos.

En efecto, en el derecho internacional existen diversos instrumentos que contemplan normas para el conjunto de discapacidades, así como para discapacidades particulares. En términos generales, reconocen el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, del que se desprende la obligación de adoptar medidas positivas especiales, como medio necesario para que puedan ejercer sus derechos sin las consecuencias de desventaja derivadas de su condición.

En el ámbito de las Naciones Unidas, destacan las declaraciones de derechos de personas con discapacidad y de las personas con retraso mental<sup>89</sup>, así como los principios para proteger a las personas con enfermedad mental<sup>90</sup>. Asimismo, el Cdesc ha abordado extensivamente el tema en su Observación General n.º 5, en relación con las políticas necesarias para garantizar los derechos a las personas con discapacidad<sup>91</sup>.

Por otra parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó en 1999 la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad<sup>92</sup>. La convención, que fue el primer instrumento internacional de su naturaleza, incluye el compromiso de adoptar medidas de diversa índole, entre las que destacan aquellas orientadas a: eliminar la discriminación y promover la integración plena en los ámbitos público y privado; garantizar la adecuación física de los espacios urbanos y edificaciones; abordar preventivamente las formas de discapacidad prevenibles; suministrar los servicios necesarios para el tratamiento de las discapacidades y la integración laboral y social de las personas afectadas; y sensibilizar a la población, para

88 ONU: *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Asamblea General, Viena, 20 de diciembre de 1993.

89 ONU: *Declaración de los Derechos de los Impedidos*. Asamblea General, Resolución 3447 XXX, del 9 de diciembre de 1975; y *Declaración de los Derechos del Retrasado Mental*. Asamblea General, Resolución 2856 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971.

90 ONU: *Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental*. Asamblea General, Resolución 46/119, del 17 de diciembre de 1991.

91 COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación General n.º 5. Personas con discapacidad*, ONU, 9 de diciembre de 1994. E/1995/22.

92 Adoptada por la OEA en Ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999. Entró en vigor el 14 de septiembre de 2001. El Estado venezolano ha firmado este instrumento, pero no lo ha ratificado.

contribuir a eliminar los prejuicios y estereotipos, así como favorecer el respeto y la convivencia plenos.

En el ámbito de la OIT, destaca el Convenio n.º 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (personas inválidas)<sup>93</sup>, que establece el deber de los Estados de desarrollar una política “*destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo [...] en el mercado regular*”, como medios para garantizar su integración o reintegración social. El diseño y el desarrollo de las políticas deben incorporar al sector privado empleador, e incluir asimismo servicios de supervisión y de atención especializada.

En el ámbito constitucional, el capítulo dedicado a los derechos de familia establece derechos de protección para diversos sectores poblacionales, entre los cuales se encuentra el derecho de las personas con discapacidad al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades, y a su integración familiar y comunitaria; así como la obligación estatal de garantizar el respeto a su dignidad humana y a la igualdad de oportunidades, con la participación solidaria de las familias y la sociedad. De este marco se desprende la obligación de adoptar medidas de integración social y de protección especial, incluida la promulgación de leyes y el diseño de políticas públicas efectivas.

## Marco normativo

La Ley para la Integración de Personas Incapacitadas<sup>94</sup>, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, establece el régimen jurídico aplicable a las personas con discapacidad y la creación del Consejo Nacional para la Integración de Personas Incapacitadas (Conapi). Las medidas previstas se relacionan con la integración educativa, la asistencia a la salud, la promoción laboral y el libre acceso a los servicios e instalaciones de uso público. Sin embargo, no se enuncian ni desarrollan otros derechos fundamentales de las personas con discapacidad, como por ejemplo el derecho de acceso a la cultura, al deporte o a la recreación, ni los mecanismos de apoyo para el ejercicio de los derechos económicos. La Defensoría considera que, en virtud de la vulnerabilidad de estas personas, estos y otros derechos deben ser enunciados por medio de legislación especial al efecto. Adicionalmente, la ley debería desarrollar un régimen de sanciones por incumplimiento. Por ello, es recomendable que se acometa una reforma o en su defecto se prepare otro instrumento.

En 2001, la Defensoría participó en el proceso de diseño de un anteproyecto propuesto por el Conapi en ese sentido. Sin embargo, pese a que, desde entonces, se

93 Adoptado el 20 de junio de 1983. Entrada en vigor: 1985.

94 Gaceta Oficial n.º 4.623 Extraordinario, del 3 de septiembre de 1993. A la fecha de adopción de esta ley, aún no era reconocido el término de “personas con discapacidad”, que es actualmente la denominación de consenso.

ha solicitado formalmente información acerca de las actividades realizadas para su promoción, aun no se ha recibido respuesta por parte del organismo encargado.

Los servicios de atención e integración de personas con discapacidad son materia de competencia concurrente con las gobernaciones y las alcaldías. En ese sentido, varios estados promulgaron leyes estatales al efecto<sup>95</sup> en 2003. Su promulgación viene a llenar un vacío legal existente en esas regiones. Por su parte, diversos municipios han promulgado ordenanzas en éste y otros ámbitos asociados<sup>96</sup>, como es el caso de aquellas orientadas a establecer normas de accesibilidad arquitectónica y urbanística, aplicables para obras municipales y/o privadas. Adicionalmente, es de destacar la Ordenanza Municipal de Protección a las Personas con Trastornos Mentales del municipio Francisco de Miranda (Guárico), lo que representa un esfuerzo institucional pionero en este campo y en el ámbito regional.

Existen igualmente algunas resoluciones y convenios ministeriales, en áreas tales como la integración escolar de personas con necesidades educativas especiales<sup>97</sup> y sobre escolaridad e integración sociolaboral de esta misma población<sup>98</sup>.

## Actividad legislativa

Entre las recomendaciones que realizó la Defensoría al proyecto de Lrsrt, se incluyó la sugerencia de establecer como obligatoria la inclusión de lenguaje de señas o mecanismos de sub-titulación en las emisiones. Esto como medio para garantizar el acceso universal a la programación audiovisual de las personas sordas o con deficiencias auditivas. Dichas observaciones se vieron reflejadas en las disposiciones fundamentales y objetivos generales de la ley, así como en lo relacionado a la democratización de los mecanismos de control social y de accesibilidad a la programación, así como en el régimen sancionatorio.

También se encuentra en fase de discusión en la AN el Proyecto de Ley Orgánica de los Servicios Postales<sup>99</sup>, el cual fue objeto de recomendaciones orientadas a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad a los mismos. En concreto, se recomendó que se obligue a las empresas operadoras a contar con los avances tecnológicos necesarios para permitir el acceso al servicio en igualdad de condiciones a las personas sordas o ciegas. Entre estos mecanismos se encuentran los intérpretes virtuales de lengua de señas y las impresoras en lenguaje Braille.

95 Es el caso de los estados Vargas, Zulia, Yaracuy y Mérida.

96 Los municipios Libertador, Chacao, Sucre y Baruta, todos ellos del Área Metropolitana de Caracas, cuentan con ordenanzas de esta naturaleza.

97 MECD: *Normas para la integración escolar de la población con necesidades educativas especiales*, Resolución n.º 2005, 2 de Diciembre de 1996.

98 *Convenio entre el INCE, el MECD y la Fundación para el Desarrollo de la Educación Especial, sobre escolaridad e integración sociolaboral de las personas con necesidades educativas especiales*. Gaceta Oficial n.º 36.634, del 2 de febrero de 1.999.

99 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de los Servicios Postales*. Comisión Permanente de Administración y Servicios Públicos. Exp. n.º 226. El proyecto fue aprobado en primera discusión en septiembre de 2002.

Otro ámbito de interés general para la plena integración de las personas con discapacidad es el de las normas de tránsito. El actual Decreto Ley de Tránsito Terrestre da un trato discriminatorio a las personas con discapacidad, en cuanto a las disposiciones relativas a la obtención y vigencia de las licencias y certificados de conducir para personas con discapacidad. Por ello, la Defensoría del Pueblo ha formulado observaciones y recomendaciones para su revisión y reforma.

Finalmente, en las asambleas legislativas de Miranda, Nueva Esparta y Portuguesa<sup>100</sup> existen proyectos de ley estatal en este campo que ya han sido aprobados en primera discusión. En los tres casos, y gracias a acciones de persuasión de la Defensoría, se retomaron las discusiones para su aprobación final, lo que deberá permitir su entrada en vigencia en el transcurso de los primeros meses de 2004.

## Políticas públicas

El Conapi<sup>101</sup> es el organismo que tiene la responsabilidad de orientar y articular políticas públicas intersectoriales, dirigidas a la atención integral de las personas con discapacidad. Como órgano de coordinación, supervisión y evaluación de todos los asuntos relativos a la integración de personas con discapacidad, le corresponde, entre otras funciones: la prestación de servicios asistenciales en materia jurídica, económica o cultural; el estudio de situaciones de discriminación y la promoción de los procedimientos para las sanciones a las que hubiere lugar; el asesoramiento a organismos nacionales, estatales y municipales en materia de integración de personas con discapacidad; la promoción y el patrocinio de campañas de prevención de accidentes y de enfermedades que puedan causar discapacidades físicas, sensoriales o intelectuales; así como la promoción de la investigación aplicada al mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

## Situación general

Según cifras del INE, en Venezuela existen 907.692 personas con discapacidad<sup>102</sup>, lo que representa el 3,93 % de la población nacional. A su vez, el Conapi señala un registro de un millón 380 mil<sup>103</sup>.

100 Respectivamente, la *Ley para la Protección e Integración de las Personas con Discapacidad en el Estado Miranda*; la *Ley de Protección e Integración a Personas con Discapacidad en el Estado Nueva Esparta* y la *Ley de Atención Integral a Personas con Discapacidad o Necesidades Especiales del Estado Portuguesa*.

101 La resolución que refiere su instalación fue publicada en la Gaceta Oficial n.º 35.771, del 10 de agosto de 1995.

102 INE: *Primeros Resultados del XIII Censo general de Población y Vivienda*. En: <<http://www.ine.gov.ve/ine/censo/fichascenso/fichacenso.asp>>.

103 ÚLTIMAS NOTICIAS: Caracas, 3 de diciembre de 2003, pág. 3.

Durante el año en estudio, la Defensoría atendió un total de 29 peticiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad, de las cuales 14 corresponden a peticionarios y 15 a peticionarias. En cuanto a la edad, 9 tenían edades entre 23 y 43 años; 15 entre 44 y 64 años, y 5 tenían 64 años de edad o más. La recepción de casos a escala nacional fue más o menos uniforme, no observándose valores atípicos en ninguno de los estados (entre 1 y 4 casos). En cuanto a la actuación defensorial, en 10 oportunidades se abrieron expedientes y en 19 las peticiones sólo ameritaron orientaciones.

Los motivos de las audiencias tuvieron que ver con los derechos a la salud, a la seguridad social, a la educación y derechos laborales, de los que se recibieron 4 casos, respectivamente. Adicionalmente, se recibieron 17 solicitudes de protección social para personas con discapacidad (discriminación, solicitud de garantía de circulación por obstáculo arquitectónico, falta de recursos económicos, abandono y maltrato familiares).

La Defensoría recibió una solicitud de apoyo en relación a la necesidad de servicios de delfinoterapia para un niño con necesidades especiales. Debido a la condición económica del afectado y al alto costo del método de integración que requería, la institución apoyó su solicitud. Así, sobre la base del principio de corresponsabilidad, expresado en el artículo 81 de la CRBV en términos de “*participación solidaria*” de la sociedad en el logro de la dignidad humana de las personas con discapacidad, se logró que el Acuario Marino Waterland exonerara al peticionario del costo de la terapia. Esta acción sirvió además para promover la firma de un convenio institucional que, de concretarse, deberá permitir que esta empresa privada ofrezca terapias gratuitas a personas con discapacidad, previo estudio socio-económico y a cambio de ciertos insumos para acuarios, suministrados por el Estado.

Por otra parte, la Defensoría recibió diversas denuncias acerca de las insuficiencias en el desempeño del Conapi. Según estos testimonios, las políticas actuales no se centran debidamente en las necesidades de las personas con discapacidad. Debido a su descontento con el desempeño del organismo, un grupo de personas con discapacidad ocuparon su sede. Entre sus reclamos, denunciaban el recorte de los gastos administrativos y la falta de transparencia en la gestión. A su vez, exigieron que los recursos sean dirigidos a programas de atención integral, brindando mayor atención a escala nacional y mejor calidad en las ayudas técnicas otorgadas (sillas de ruedas, prótesis auditivas, etc.), así como apoyo presupuestario a las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas. De acuerdo al presidente del consejo, no fue sino a partir de 2003 que Conapi obtuvo un presupuesto adecuado para su funcionamiento.

En octubre de 2003, la Defensoría introdujo ante la Sala Constitucional del TSJ una demanda por intereses colectivos y difusos, a favor del derecho a la información de las personas sordas o con deficiencias auditivas<sup>104</sup>, que se encuentra actualmente en proceso.

104 Consignada ante la Sala en fecha 7 de octubre de 2003.



Mediante este recurso, se solicitó al TSJ que ordenara a las estaciones televisivas que incorporaran mecanismos de interpretación durante sus transmisiones de programación y avances informativos (intérprete de lenguaje de señas y/o sistema de subtítulos), con el objeto de que *“las personas que padecen de deficiencia auditiva logren integrarse y puedan tener acceso, de acuerdo a sus limitaciones, a las informaciones, de la manera más amplia que la tecnología y los avances así lo permitan”*. A su vez, se solicitó que se exhortara al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), para que supervisara la inclusión progresiva de estos sistemas y, finalmente, que se extendiera el mandato a las distintas televisoras regionales del país, con el fin de evitar la discriminación geográfica.

Sin embargo, durante el lapso analizado, la Defensoría concentró sus actividades en labores de promoción. En concreto, el 3 de diciembre se celebra en todo el mundo el Día Internacional de las Personas con Discapacidad<sup>105</sup>. Debido a su efectividad en términos de sensibilización, y en correspondencia con la recomendación de la ONU al respecto, la institución colaboró en la organización de diversas actividades conmemorativas. Entre las actividades adelantadas, destaca una serie de foros, actividades deportivas y exposiciones, así como un ciclo cinematográfico relacionado con el tema. Paralelamente, se elaboraron diversas recomendaciones, con miras a lograr regulaciones positivas para promover la igualdad de oportunidades y la mejora en la calidad de vida de las personas con discapacidad, fundamentalmente en las áreas de accesibilidad de espacios públicos y discapacidad auditiva.

### **Accesibilidad de los espacios públicos**

En relación con la accesibilidad de los espacios públicos, la Defensoría recomendó al Servicio Autónomo de Normalización, Calidad, Metrología y Servicios Técnicos (Sencamer)<sup>106</sup> que se otorgara el carácter de reglamentación técnica a una serie de normas, de manera que sean de obligatorio cumplimiento. Estas normas están relacionadas con la accesibilidad de áreas en espacios urbanos y rurales tales como: el medio físico y edificios; vías de circulación peatonal; señalización; equipamientos urbanos y cruces peatonales; pasillos, galerías y escaleras.

Complementariamente, se realizaron una serie de visitas e inspecciones a dependencias públicas. Con la colaboración de las autoridades regionales del Instituto Nacional de Parques, se inició una campaña de recorrido e inspección a los parques nacionales, con el propósito de elaborar un informe sobre las condiciones de accesibilidad de estos espacios naturales. Igualmente, se inspeccionaron las instalaciones del Aeropuerto Internacional de Maiquetía (Iaaim), así como del Terminal Marítimo de Pasajeros Dr. José María Vargas, (principales puntos de entrada a la ciudad capital), y se solicitó a sus autoridades el cumplimiento de la

105 Asamblea General de la ONU, Resolución 47/3, del 3 de diciembre de 1992.

106 Organismo adscrito al Ministerio de Producción y Comercio.

normativa que regula el acceso y uso de edificaciones de utilidad pública por parte de personas con discapacidad. En concreto, las autoridades del Iaaím informaron a la Defensoría que procederían de acuerdo a las observaciones y recomendaciones formuladas.

Asimismo, se realizaron inspecciones a obras en los municipios Libertador y Chacao (Caracas), así como a las ejecutadas por la Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas, de lo que resultó la solicitud de incorporar rampas para el tránsito de sillas de ruedas, mujeres con coches, adultos mayores, personas con carga, etc.

También se diseñó una Guía de Recorrido Peatonal, que tiene como propósito preparar un informe sobre las condiciones de accesibilidad de las principales calles y avenidas del Área Metropolitana de Caracas. Esta guía, que incluye recomendaciones y observaciones para garantizar el libre tránsito a las personas con discapacidad, fue presentada para su discusión a distintas dependencias gubernamentales y ONG que se desempeñan en este ámbito.

Finalmente, se está promoviendo la elaboración de una norma sobre animales de asistencia, con la que se pretende regular la tenencia, uso y acceso de animales de asistencia a los lugares y transportes de uso público por parte de personas con discapacidad. Este proyecto, adaptado de una norma española<sup>107</sup>, se encuentra en etapa de discusión ante distintos organismos nacionales y municipales a nivel nacional, así como ante instancias privadas vinculadas con el área.

### **Personas con discapacidad auditiva**

Durante el periodo, la Defensoría del Pueblo desarrolló doctrina relacionada con los derechos de las personas con discapacidad auditiva, destacando la necesidad de desarrollar programas y campañas educativas y de sensibilización. Entre otros temas, se consideró que este grupo poblacional debe ser representado en los programas de televisión de forma realista y positiva, a fin de contrarrestar los prejuicios que les afectan. A su vez, en relación a su derecho a la información, se destacó la necesidad de establecer porcentajes mínimos de subtitulación y presentación en lenguaje gestual. Por otra parte, como medios para su plena integración social, la institución propuso que las empresas del sector audiovisual fomenten la formación de personas sordas dentro del sector y que establezcan sistemas de consulta con los representantes de deficientes auditivos.

### **Actividades internacionales**

A escala internacional, la Defensoría colaboró en la formulación de recomendaciones ante el Comité Especial encargado de preparar la Convención Internacional para Proteger

<sup>107</sup> En concreto, de la Ley 12/2003 sobre perros de Asistencia para Personas con Discapacidad. comunidad Valenciana de España. 10 de abril de 2003.

y Promover los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad de la ONU. Asimismo, se participó en la elaboración del informe que, en materia de personas con discapacidad, levanta el Centro para la Rehabilitación Internacional de la ONU en Venezuela.

La Defensoría fue corredactora del informe que presentó la Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales del Parlamento Latinoamericano, Grupo Venezuela en la XIV Reunión de esa Comisión, realizada en la Habana (Cuba). En el transcurso de este evento, se resolvió aprobar el Anteproyecto de Carta Social de los Derechos Básicos de las Personas con Discapacidad, orientada a reconocer los derechos de este grupo de personas, así como a promover “*normas y regulaciones que aseguren la accesibilidad urbanística, comunicacional y arquitectónica de las personas con discapacidad*”<sup>108</sup>.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Nacional**

Tomar en consideración los derechos de las personas con discapacidad en todo instrumento jurídico donde sea relevante, promoviendo la participación de los sectores representativos, a los fines de incluir expresamente las disposiciones que los protejan.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

*Al Conapi:* Promover el trabajo de carácter intersectorial, como medio para garantizar una mejor atención a la comunidad de personas con discapacidad.

Generar políticas de información, educación, prevención y concientización sobre la problemática y repercusiones que acarrea la discapacidad.

*Al Minfra:* Promover y exigir en todas sus dependencias el cumplimiento de la normativa existente respecto a la accesibilidad de personas con discapacidad en las distintas edificaciones de uso público.

*A Conatel:* Dictar las medidas necesarias para garantizar que las estaciones televisivas públicas y privadas incluyan la lengua de señas u otra tecnología en los programas informativos y culturales.

*A los canales televisivos estatales:* Crear un espacio semanal de información, educación cultura y entretenimiento destinado a las personas sordas.

<sup>108</sup> Informe de la XIV Reunión de la Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales. Elaborado por el diputado Víctor Chirinos, Vicepresidente de Relaciones Interinstitucionales, Parlamento Latinoamericano, Grupo Venezuela.

## DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

### SUMARIO

*Durante el periodo, las políticas públicas y los procesos de diseño del nuevo marco legal de vivienda se orientaron por los principios del derecho a una vivienda adecuada, con prioridad en su accesibilidad para los sectores más necesitados. Al cierre del Anuario, la ley que rige el subsistema de vivienda del nuevo sistema de seguridad social fue aprobado en primera discusión. Si bien este proyecto ha sido objeto de algunas críticas, su sanción final deberá sentar las bases para el desarrollo de un régimen progresivo y garantista.*

*El año estuvo signado por las dificultades presupuestarias, derivadas de la falta de ejecución del ejercicio anterior y de la reconducción presupuestaria generada por los efectos del lock out empresarial y la paralización petrolera. Aunado a ello, las deficiencias de desempeño por parte de los entes de ejecución de los proyectos habitacionales produjeron un saldo muy limitado en cuanto a cumplimiento de metas. Así lo muestran las cifras de ejecución de algunos de los principales organismos públicos.*

*En este marco, se dio un novedoso impulso hacia la participación de las comunidades organizadas en la planificación y gestión del sector vivienda, y se produjeron diversas iniciativas dirigidas a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y a proteger a poblaciones de atención especial (sectores excluidos, arrendatarios, deudores hipotecarios, entre otros). En concreto, el proceso de regularización de la tenencia en poblaciones urbanas generó la conformación de más de 3 mil comités de tierras, mientras que otros 2 mil se encontraban en proceso de consolidación. A su vez, se anunció el otorgamiento de 30 mil títulos de propiedad, en 93 municipios del país.*

*Durante el año, la Defensoría procesó 310 quejas, reclamos y denuncias relacionadas con este derecho. Entre los motivos de denuncia más frecuentes, se encuentran las irregularidades en procesos de adjudicación, la mala calidad de las viviendas adjudicadas y las paralizaciones de obras. Se mantuvo también un importante registro de ocupaciones informales, dadas a conocer por ocupantes tanto como por propietarios afectados.*

### Doctrina

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido en la DUDH y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>109</sup> como un elemento esencial del

109 ONU: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

derecho a un nivel de vida adecuado<sup>110</sup>. Así, desde su estatus de reconocimiento internacional, se destaca su estrecha relación de interdependencia con otros derechos humanos. El contenido esencial del derecho tiene un amplio desarrollo en la Observación General (OG) n.º 4<sup>111</sup> del Cdesc. En los párrafos siguientes, se toma como base este documento, así como los compromisos de la Cumbre de Hábitat II<sup>112</sup> y el articulado de la Constitución.

Según la Relatoría Especial de la ONU en materia de derecho a la vivienda, una vivienda adecuada significa “... *disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”<sup>113</sup>. A partir de esta definición, el Cdesc formuló su OG n.º 4, que desarrolla los elementos esenciales para la realización del derecho a una vivienda adecuada, a saber:

*Seguridad jurídica de la tenencia:* Todas las personas deben gozar de un grado de seguridad que garantice protección de su vivienda contra actos como hostigamientos, amenazas o desalojos, provenientes del mismo Estado o de terceros. La tenencia no sólo incluye la ocupación por parte del propietario, sino también modalidades como alquiler, cooperativas, arriendo, viviendas de emergencia y asentamientos informales<sup>114</sup>.

*Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:* Una vivienda adecuada debe incluir acceso permanente a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto incluye los servicios domiciliarios de agua potable, electricidad y energía para cocinar, sistemas de eliminación de desechos e instalaciones sanitarias; así como otros servicios esenciales, entre ellos, centros de atención de salud y de adquisición de alimentos y servicios de emergencia. El análisis de la situación de los servicios públicos es abordado en un capítulo específico, por tratarse de una de las atribuciones especiales de la Defensoría.

*Gastos soportables:* La porción del presupuesto familiar destinada a la vivienda no debe impedir o poner en riesgo la satisfacción de otras necesidades básicas. En consecuencia, los Estados partes deben adoptar medidas dirigidas a mantener una relación razonable entre gastos de vivienda y niveles de ingreso; facilitar subsidios

110 En el ámbito de la OEA, sólo la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948) contempla el derecho a la vivienda, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11). El *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1988) no lo recoge expresamente en ninguna de sus disposiciones.

111 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 4. El derecho a una vivienda adecuada*. ONU, 13 de diciembre de 1991. E/1991/23.

112 La ONU ha organizado dos Conferencias Mundiales sobre los Asentamientos Humanos, conocidas como Hábitat I y II. La primera tuvo lugar en 1976 (Vancouver, Canadá) y la segunda en 1996 (Estambul, Turquía).

113 ONU: *El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial*. Consejo Económico y Social, E/CN.4/Sub.2/1993/15. Página 15, párrafo 44.

114 El Cdesc acepta las ocupaciones pacíficas de tierras o propiedades, bajo el término de “*asentamientos informales*”.

para quienes no pueden costearse una vivienda; proteger a los no propietarios contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres; y garantizar la accesibilidad económica de materiales de construcción.

*Habitabilidad:* Una vivienda habitable debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes, así como protegerlos de condiciones climáticas o naturales que afecten la salud, la seguridad o la integridad física; esto incluye la protección contra riesgos estructurales y vectores de enfermedad<sup>115</sup>.

*Asequibilidad:* Para garantizarla, son necesarias políticas y programas de atención prioritaria a grupos excluidos o vulnerables, como familias sin recursos, personas mayores o con discapacidad, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas con riesgos de catástrofe y los que carecen de hogar, entre otros. En otro sentido, la asequibilidad se vincula con el derecho de acceso a la tierra.

*Lugar:* Una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita desplazarse hacia los lugares de trabajo o hacia los servicios públicos básicos, sin que ello signifique costos insostenibles en términos de tiempo y presupuesto familiar. No se consideran adecuadas las viviendas construidas en lugares contaminados o cercanos a fuentes de contaminación.

*Adecuación cultural:* El Estado debe velar para que las políticas y programas de desarrollo y modernización aseguren el acceso a los servicios básicos y a los recursos tecnológicos más modernos, sin afectar las dimensiones culturales propias de cada comunidad.

En la II Cumbre sobre los Asentamientos Humanos, los países representados en la ONU reafirmaron su voluntad de promover el derecho a la vivienda como parte de un objetivo más amplio: la satisfacción de los derechos humanos de los sectores más excluidos. La Declaración de Estambul<sup>116</sup> recoge, entre otros, los siguientes compromisos: procurar igualdad de acceso a la vivienda, favoreciendo a los grupos desfavorecidos y vulnerables; establecer políticas dirigidas a garantizar calidad de vida, en lo que respecta a las condiciones físicas y espaciales de aldeas, pueblos y ciudades; promover el concurso de entes oficiales y privados, nacionales e internacionales; y aumentar los recursos financieros destinados al sector vivienda.

A escala nacional, el artículo 82 de la CRBV recoge el espíritu de la doctrina internacional y explicita los compromisos del Estado en torno a este derecho. Al respecto, reconoce que “*Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias*”. Así, la CRBV reconoce

115 El Cdesc hace referencia a los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental más frecuentemente relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades epidémicas.

116 ONU: *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. 2ª Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II. Estambul (Turquía), 7 de agosto de 1996. A/CONF.165/14.

que el derecho a la vivienda es clave para lograr asentamientos humanos sostenibles<sup>117</sup>, como componente integral de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. También hace explícito el principio de progresividad, y alude directamente a la corresponsabilidad entre sociedad y Estado, incluidos los mismos titulares del derecho, lo cual se encuentra en sintonía con el párrafo 8 de la Declaración de Estambul. Finalmente, destaca la obligación del Estado de garantizar a las familias de escasos recursos los medios para que puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas. A su vez, el sistema de seguridad social incluye el desarrollo del servicio público de vivienda (art. 86).

### Marco normativo

El marco jurídico que afecta este derecho abarca una extensa gama de instrumentos, en la que destacan, al menos, los siguientes: Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Losss); Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Planificación; Ley Orgánica del Ambiente; Ley Orgánica de Régimen Municipal; Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública; Decreto de Regularización de la Tierra, en los Asentamientos Urbanos Populares; y Decreto con fuerza de Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional (Lsvph).

A la fecha de cierre del Anuario, continuaba vigente la Lsvph<sup>118</sup>, que debería derogarse en 2004, con la aprobación de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (Lrpvh). La nueva ley debería superar los principales cuestionamientos a la Ley de Política Habitacional, expresados en los siguientes términos por la propia Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN:

*“... En el marco de la Ley de Política Habitacional (LPH), se planteó un mecanismo perverso que no solucionó necesidades ni cumplió la meta de atender 3.000.000 de familias en 15 años. En realidad, se construyeron menos de 50.000 «soluciones habitacionales»/año y se colocaron los recursos de los Fondos Mutuales Habitacionales en control casi exclusivo de la Banca, promotores y constructores. La consecuencia ha sido una situación incontrolable para el Estado y con enorme lucro privado y escasos resultados en cuanto a la solución masiva del problema habitacional de la masa poblacional más necesitada”<sup>119</sup>.*

117 El párrafo 4 de la Declaración de Estambul recoge objetivos vinculados con la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, como reto necesario para alcanzar asentamientos humanos sostenibles. Entre ellos: enfrentar la situación de las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la falta de infraestructura y servicios básicos; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres.

118 Decreto con fuerza de Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Gaceta Oficial n.º 37.066, del 30 de octubre de 2000.

119 ASAMBLEA NACIONAL: Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Comisión Permanente de Desarrollo Social.

Cabe destacar también el Decreto con fuerza de Ley de Regularización de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares<sup>120</sup>. Además de constituir la primera iniciativa legal dirigida a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia en estas zonas de población, ha servido para inventariar y aglutinar formas de organización comunitaria en torno a otros elementos del derecho, tales como el acceso a servicios y la habitabilidad de las viviendas existentes.

## Actividad legislativa

Al cierre de este Anuario, en enero de 2004, la AN en pleno aprobó en primera discusión el proyecto de Lrpvh. Esta ley, elaborada por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral, forma parte del sistema prestacional de previsión social contemplado en la Losss<sup>121</sup>. El proyecto persigue crear el piso legislativo para una política de Estado dirigida a abordar el problema de la vivienda “... *de manera correlativa con el hábitat y bajo un criterio social [...] para enfrentar la inercia de un problema estructural donde la exclusión y no inclusión de todos los sectores sociales ha sido la gran constante*”<sup>122</sup>.

El articulado, que se corresponde con los compromisos internacionales en materia de vivienda, se centra en cinco postulados: justicia social; descentralización y desconcentración; progresividad; vivienda y hábitat como componentes del sistema de seguridad social; y participación comunitaria. En concreto, la descentralización de los servicios coloca el énfasis hacia la planificación municipal, parroquial y comunitaria. A su vez, para su ejecución, prevé un sistema mixto que incorpora a los municipios y al sector privado; mientras las instancias estatales, regionales y nacionales se ocuparían de programas especiales.

El principio de progresividad se expresa en lo relativo a la construcción y adecuación de las viviendas. En ese sentido, se establece que las viviendas entregadas deben reunir los estándares mínimos internacionales, en relación a su adecuación “... *a las demandas actuales del núcleo familiar, en tanto espacios vitales, requerimientos antropométricos, características del grupo familiar y demás parámetros [...] de manera que se evite el hacinamiento y se ofrezca el soporte mínimo necesario para que el habitante pueda continuar el desarrollo futuro de la vivienda*”.

Por otra parte, el articulado contempla mecanismos e instrumentos para garantizar la participación comunitaria y ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre

120 Decreto n.º 1.666, mediante el cual se inicia el proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares. Gaceta Oficial n.º 37.378, del 4 de Febrero del 2002.

121 La Losss fue aprobada en diciembre de 2002 y establece un plazo máximo de cinco años, a partir de su entrada en vigencia, para implantar el nuevo marco institucional y legislativo contemplado en el sistema de seguridad social.

122 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*. Op.cit.



vivienda y hábitat. Adicionalmente, se destaca el principio de corresponsabilidad; la protección al ambiente y el impulso a la libre competencia; la productividad y la solidaridad, bajo un enfoque que busca la reducción de costos (maximizar la inversión e impacto social favorable); y la definición de prioridades sin exclusión social.

A su vez, los recursos destinados a la satisfacción del derecho a la vivienda son colocados bajo la administración del Banco Nacional de Vivienda y Hábitat. Este aspecto ha sido criticado, tanto por sectores relacionados con la construcción como por el mismo Minfra. En concreto, las autoridades ministeriales consideran que el papel de esta entidad financiera está sobredimensionado, y que contraviene su rol de administrador de recursos, ya asignado en la Losss. El ministerio también destaca que no se establecen claramente las competencias de los órganos encargados de las políticas y programas del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat; ni las funciones y formas de participación de las comunidades en el ciclo de desarrollo de los proyectos<sup>123</sup>. Adicionalmente, en el aspecto financiero, el Minfra considera negativo que el financiamiento dependa de recursos fundamentalmente estatales y municipales, sin que se incentive la participación de otras fuentes – tales como convenios bilaterales y multilaterales e inversiones privadas, nacionales e internacionales.

El proyecto de ley apunta a resolver la duplicidad de esfuerzos y competencias, diagnosticado como uno de los problemas más serios en materia de gestión pública de vivienda. A su vez, se orienta a promover la participación de las comunidades, enfoque cónsono con los principios constitucionales. Sin embargo, la complejidad de los procesos y la multiplicidad de actores involucrados podría ser una de las debilidades potenciales del régimen prestacional propuesto. La Defensoría del Pueblo considera que si bien los plazos fijados para la implementación de la nueva institucionalidad asoman como razonables (expiran en diciembre de 2007), el proceso de diseño e implementación de la nueva institucionalidad es bastante complejo y puede ameritar períodos prolongados. De ahí la conveniencia de que la AN sancione con celeridad la ley.

En otro orden de ideas, en febrero la AN designó una comisión mixta para producir un proyecto de Ley de Protección al Deudor Hipotecario (LPDH)<sup>124</sup>, que sustituya a la vigente desde 1994 y que lleva el mismo nombre. Esta iniciativa surge como respuesta a la situación de miles de venezolanos, que adquirieron viviendas a través de los llamados créditos bancarios indexados. Las condiciones de pago de estos créditos generan unos intereses usureros, que en algunos casos exceden el monto original, con el consecuente riesgo de pérdida de la vivienda para el ciudadano. En los últimos dos años, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) emitió sendos fallos a favor de los deudores hipotecarios, a petición

123 ASAMBLEA NACIONAL: *Recibidas observaciones del Minfra a la Ley de Vivienda y Hábitat*. Nota de prensa, Caracas, 10 de octubre de 2003.

124 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Protección al Deudor Hipotecario*. Exp. n.º 271.

de la Asociación Civil de Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal (Asodevivilara), que representa a los afectados. El TSJ declaró nulas las imposiciones unilaterales de tasas de interés por parte de los prestamistas. La última decisión, del 6 de diciembre de 2003, es analizada en el capítulo correspondiente al derecho a la justicia.

La comisión mixta considera que la actual legislación coloca en situación de desventaja a los deudores hipotecarios frente a las instituciones de crédito. Al buscar protegerlos, el nuevo proyecto de ley<sup>125</sup> deberá tener un notable impacto en la protección del derecho a la vivienda, en cuanto a la garantía de gastos soportables y de seguridad de la tenencia. El texto incluye previsiones ante contingencias como pérdida de empleo u otras, que deriven en reducción del ingreso familiar, y establece un régimen especial para los deudores que acordaron créditos destinados a su vivienda principal en las zonas afectadas por la catástrofe de diciembre de 1999.

En julio de 2003, la Defensoría del Pueblo emitió una opinión jurídica en torno a este proyecto de ley<sup>126</sup>, recomendando que la misma debería: 1) permitir que las controversias susceptibles de ser resueltas a través de la aplicación de la ley (art. 5) se tramiten de conformidad con el procedimiento breve previsto en el Código de Procedimiento Civil<sup>127</sup>; 2) establecer definiciones claras de ciertos términos, a fin de evitar interpretaciones erróneas<sup>128</sup>; 3) establecer con claridad las competencias de las instituciones mencionadas en el artículo 7, a fin de evitar posibles conflictos de competencias o duplicidad de esfuerzos; 4) obligar a las instituciones financieras a informar periódicamente al deudor hipotecario sobre el estado de las amortizaciones (art. 9), para facilitar la formulación oportuna de reclamos; y 5) delegar en la Superintendencia de Bancos la responsabilidad de mantener actualizado el registro automatizado de deudores hipotecarios, para garantizar que los beneficiarios solo puedan adquirir una propiedad bajo la modalidad y prescripciones establecidas en la ley.

Otro proceso legislativo de considerable impacto sobre el derecho a la vivienda es la reforma de la Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística, cuyo proyecto fue aprobado en primera discusión en mayo de 2002. Su sanción está prevista para 2004<sup>129</sup>. Asimismo, durante el periodo en estudio comenzó la consulta pública sobre el proyecto de Ley de Regularización de Tierras Urbanas, preparado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral. Esta ley deberá dar rango legal a lo previsto en el decreto sancionado al efecto en 2002, ya mencionado en el aparte anterior<sup>130</sup>.

125 Ídem.

126 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica relacionada con el Proyecto de Ley de Protección al Deudor Hipotecario*. DD/097-03/22 07-2003.

127 Vale decir, que sean conocidas por los tribunales de primera instancia en lo civil y mercantil de la jurisdicción del domicilio del deudor.

128 Entre otros, los conceptos de: "ingreso del grupo familiar", "valor nominal de la vivienda principal del deudor", "saldo del crédito hipotecario actualizado" y "relación crédito / garantía".

129 ASAMBLEA NACIONAL: *Afinan agenda legislativa para el 2004*. Nota de prensa, Caracas, 29 de enero de 2004.

130 ASAMBLEA NACIONAL: *Comisión de Desarrollo Social iniciará consulta pública en Bolívar*. Nota de prensa, Caracas, 24 de febrero de 2003.

## Políticas públicas

El Minfra está encargado de formular, planificar, ejecutar y monitorear las políticas públicas en materia de vivienda y desarrollo urbano, en coordinación con diversos organismos e instancias con alcance nacional, estatal y municipal. Entre las políticas públicas en materia de vivienda más relevantes para el periodo en estudio, se encuentran las siguientes: a) ejecución de programas habitacionales de interés social en centros urbanos, rurales y áreas de tratamiento especial; b) ejecución de proyectos integrales de vivienda, fortaleciendo las capacidades autogestionarias de los beneficiarios; c) incentivo a la participación de promotores privados en los desarrollos de interés social; d) programas de reubicación de viviendas y equipamiento urbano en zonas de alto riesgo natural; e) participación de las comunidades en los proyectos habitacionales; f) diseño y construcción participativa de nuevos prototipos de viviendas indígenas; y e) impulso y seguimiento a la materia legal inquilinaria<sup>131</sup>.

Adicionalmente, el Minfra tiene responsabilidades de primer orden en términos de desarrollo urbano y garantía de acceso y disfrute de servicios públicos. En tal sentido, las prioridades apuntaron hacia los nuevos ejes de desarrollo, centros poblados estratégicos y zonas fronterizas, además de proyectos integrales en zonas urbanas y rurales.

Por otra parte, las líneas macro que guían las políticas oficiales en materia de derecho a una vivienda adecuada se encuentran en el Plan Operativo Anual Nacional (POAN)<sup>132</sup> que, a su vez, es la expresión para el periodo del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. El POAN contempla la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda, como medio para alcanzar el equilibrio social y territorial, a través del Plan Nacional de Vivienda. Los programas que conforman este plan para el periodo 1999-2006 se derivan directamente del mandato contemplado en la Lsvph actual, y se orientan hacia: atención de pobladores de la calle; habilitación física de barrios; mejoramiento y ampliación de casas en barrios; rehabilitación física de urbanizaciones populares; nuevas urbanizaciones y viviendas de desarrollo progresivo; y urbanizaciones y viviendas completas.

A su vez, el POAN incluye otros objetivos relacionados con este derecho, entre los cuales se cuentan: promover el desarrollo del medio rural en los ejes estratégicos del país; propiciar una ocupación racional y equilibrada del territorio; construir y consolidar la infraestructura física de equipamiento urbano; y mejorar la infraestructura física y social.

Las dos fuentes de financiamiento previstas para cumplir los objetivos trazados fueron: el presupuesto nacional ordinario, cuyo 39,12% va destinado al Minfra; y la programación

131 MINFRA: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003, p. 10.

132 MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Operativo Anual Nacional para el Ejercicio Fiscal 2003*. Caracas, octubre de 2002.

de desembolsos contemplada en la Ley Especial de Endeudamiento 2003. En relación a los programas de vivienda, un total de Bs. 1.089.769,83 millones del presupuesto del Minfra iba dirigido a “*incrementar la oferta de vivienda y de infraestructura de servicios conexos para la población de bajos ingresos*”.

A su vez, las directrices estratégicas y presupuestarias del POAN tienen un correlato directo en la planificación del Minfra, cuyo presupuesto para 2003 se ubicó en Bs. 2.483.868,9 millones, incluyendo el Presupuesto Ordinario y lo previsto en la Ley de Endeudamiento. El 78,77% de este monto le correspondía a los organismos adscritos al Minfra<sup>133</sup>.

## Situación general

Durante el periodo, la gestión estatal en materia de vivienda estuvo caracterizada por: un enfoque de las políticas y del marco legislativo acorde con la satisfacción del derecho a una vivienda y un hábitat adecuados; el impulso a la participación y la cogestión ciudadana; y la adopción de medidas de protección dirigidas a poblaciones particularmente vulnerables (inquilinos, deudores hipotecarios, poblaciones en riesgo o sectores tradicionalmente excluidos). En contraste, los resultados de ejecución y adjudicación de viviendas quedaron muy lejos de alcanzar las metas previstas.

## Análisis de la ejecución de las políticas

El Censo Nacional 2001 registró un total de 6.242.621 viviendas en el territorio venezolano, con un promedio de ocupación de 4,4 personas por vivienda, para una población total de 23.232.553 personas<sup>134</sup>. Según la misma fuente, 9,5% de la población habita en ranchos y 9,2% permanece en espacios no considerados habitables. Así, al menos 4.300.000 personas habitan en viviendas con condiciones inadecuadas, lo que representa alrededor del 19% de la población.

Una de las metas del Estado durante los últimos años ha sido precisamente reducir el déficit habitacional. Según el Minfra, el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) debía coordinar la construcción en 2003 de 150 mil viviendas, de acuerdo a lo contemplado en el Plan Nacional de Vivienda<sup>135</sup>. No obstante, para el año 2003, las cifras de ejecución de algunos de los principales organismos ejecutores revelaban un balance negativo en relación a lo planificado. A Fundabarrios le correspondía construir

133 MINFRA: Op.cit., pág. 5.

134 INE: *Primeros Resultados del XIII Censo general de Población y Vivienda*. Op.cit.

135 El Plan Nacional de Vivienda contempla la construcción de 750 mil viviendas en cinco años, a partir de la promoción de la economía social y la construcción de viviendas productivas, con el concurso de todos los entes ejecutores adscritos al Minfra y la participación de actores nacionales e internacionales.

11.498 viviendas; al Savir, 12.252; y a Ducolsa, 450<sup>136</sup>; mientras que cifras oficiales del Minfra indican que construyeron 732, 434 y 300 viviendas, respectivamente. Al cierre del año, los tres organismos antes citados sumaban un total de 24.730 viviendas en ejecución<sup>137</sup>. Si bien la Defensoría no dispone de cifras consolidadas del conjunto de organismos ejecutores, esta muestra apunta a la insuficiencia en el cumplimiento de metas al menos de los tres entes señalados.

La ineficacia para alcanzar las metas propuestas se relaciona en parte con la compleja estructura sobre la que recae la responsabilidad de la ejecución. Sólo el Minfra contempla un servicio autónomo y siete organismos adscritos con competencias específicas<sup>138</sup> en materia de vivienda. Estos entes deben relacionarse directamente con sus equivalentes a escala estatal y municipal, a partir de los lineamientos expresados en la Plan Nacional de Vivienda. Esta multiplicidad de entes ejecutores dificulta la coordinación de esfuerzos y reduce la capacidad de fiscalización.

Adicionalmente, si bien la evaluación de cumplimiento de metas para un año normal es un indicador de la eficiencia en la ejecución de los planes oficiales, para el periodo de estudio, deben tomarse en cuenta los efectos sobre la economía causados por el *lock out* empresarial y la paralización petrolera de diciembre de 2002 y enero de 2003. En el primer semestre del año, los entes ejecutores en materia de vivienda, que ya presentaban retrasos en la ejecución, se vieron seriamente afectados por la falta de recursos públicos. En relación con el impacto de la paralización petrolera sobre los recursos disponibles, el presidente del Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur) afirmó: «... *El sabotaje petrolero nos planteó el primer reto [de] reactivar todas las obras. Nuestra prioridad era terminar las viviendas, paralizamos la cobranza, paralizamos los censos para poder terminar las viviendas*»<sup>139</sup>.

Por otra parte, los presupuestos asignados no reflejan los resultados de las políticas; no obstante, la asignación progresiva de recursos para la satisfacción del derecho es un parámetro relevante de voluntad política, además de una obligación bajo el art. 2.1 del Pidesc. En ese sentido, el comportamiento del presupuesto oficial en los últimos cinco años revela una tendencia irregular, sobre todo en relación con los recursos asignados para el año 2000, cuando la inversión fue mayor.

136 MINFRA: Op. cit., págs. 197, 206 y 208.

137 MINFRA: *Inversiones realizadas en el sector vivienda, por organismos ejecutores. Resumen por etapas, cuarto trimestre, año 2003*. Mimeo, diciembre de 2003. Las cifras representan el consolidado de los cuatro trimestres del año.

138 Los siguientes entes funcionan con subordinación al Minfra: Servicio Autónomo de Vivienda Rural (Savir); Conavi; Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi); Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (Fondur); Fundación para el Equipamiento de Barrios (Fundabarrios); Desarrollos Urbanos de la Costa Oriental del Lago (Ducolsa); Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun).

139 Declaraciones extraídas del programa Aló Presidente. Venezolana de Televisión, 18 de enero de 2004.

## Gasto público real en vivienda

Año	Millones de Bs. (valor correspondiente al año 2000)	Índice (1990=100)	Tasa de crecimiento interanual
1998	695.907,1	68,4	-40,8
1999	533.450,7	52,4	-23,3
2000	1.317.896,9	129,5	147,1
2001	782.508,6	76,9	-40,6
2002	648.961,9	63,8	-17,1

Fuente: Sisov<sup>140</sup>.

Ahora bien, la complejidad de la estructura ejecutora, las tendencias de la inversión estatal y el impacto sobre las finanzas del *lock out* empresarial y el paro petrolero no explican por sí solas las insuficiencias en el cumplimiento de metas. La Comisión de Desarrollo Social Integral de la AN, en un documento de evaluación del sector vivienda, destaca una serie de factores que afectan de manera estructural la eficiencia de las políticas de vivienda. Entre estos, se señala un déficit estructural histórico, el cual motiva problemas de hacinamiento, salud pública, accesibilidad, etc.; una estructura pública ineficiente, dominada por la burocracia y la duplicidad de funciones; y un esquema urbano y territorial que no permite optimizar el aprovechamiento de los potenciales existentes. Adicionalmente, el documento destaca la insuficiencia de los programas de ejecución de soluciones habitacionales, tanto en términos cuantitativos como cualitativos<sup>141</sup>.

De manera complementaria, la presentación de la información oficial disponible a menudo adolece de inconsistencias metodológicas. En la Memoria y Cuenta del Minfra, la metodología de presentación de planificación y resultados no es uniforme para todos los entes ejecutores. Además, la presentación de resultados es poco clara. Esto afecta la evaluación efectiva de la gestión, y por ende, la efectividad de las actividades de planificación.

Un caso que ilustra las consecuencias derivadas de la falta de coordinación administrativa y el manejo ineficiente de los recursos es el que afectó a la Asociación Civil José Antonio Anzoátegui. En 1997, el Instituto de la Vivienda de Anzoátegui (actual Secretaría de la Vivienda de la Gobernación) inició la construcción del complejo habitacional General

140 SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES PARA VENEZUELA: *Indicadores: Vivienda y sus servicios. Gasto público en Vivienda. Gasto público real en vivienda.* En: <<http://www.sisov.mpd.gov.ve.html>>. El gasto reflejado corresponde al efectuado por el gobierno central en el sector 11 (Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos) de la clasificación sectorial del gasto de la Onapre. El nivel del gasto corresponde a la Ley de Presupuesto más las modificaciones presupuestarias.

141 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Papel de trabajo elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral.*

José Antonio Anzoátegui, que comprendía 960 soluciones habitacionales. En diferentes ocasiones, las obras se suspendieron por falta de fondos. En 2000, cada familia debió cancelar Bs. 2 millones 200 mil adicionales, como complemento de la cuota inicial. Finalmente, después de que el complejo habitacional fuera declarado inhabitable por el cuerpo de bomberos, las empresas promotoras abandonaron la obra y el instituto estatal decidió reestructurarla. Fondur intervino en junio de 2002, proponiendo iniciar un nuevo desarrollo, al que se le otorgaría prioridad en virtud del retraso de cinco años que presentaba. Sin embargo, dado que las obras tampoco se iniciaron en 2003, la asociación introdujo ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo un recurso de amparo constitucional contra Fondur, por violación del derecho a la vivienda<sup>142</sup>.

Según Fondur, para ese momento se encontraban a la espera de la aprobación de fondos por parte del Ministerio de Finanzas (MF), para proceder a la ejecución inmediata. Así, el incumplimiento se debió a la falta de recursos, problema generalizado durante el primer semestre del año, como consecuencia de los efectos del *lock out* empresarial. Sin embargo, los afectados tenían años esperando para la adjudicación de una vivienda por la que ya habían pagado varias cuotas. El 8 de mayo de 2003, la Corte declaró procedente el amparo<sup>143</sup>, y ordenó a Fondur informar perentoriamente sobre la marcha de los trabajos en el desarrollo habitacional Mesones, como se le denomina actualmente.

Conavi también fue objeto de acción judicial, en virtud de las consecuencias derivadas de los retrasos en la transferencia de fondos. El 21 de abril, el procurador del estado Miranda interpuso una solicitud de amparo ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, alegando que Conavi había incurrido en violación del derecho a obtener respuesta oportuna, en relación a la solicitud de transferencia de recursos y la firma de diferentes convenios habitacionales con el ente ejecutor estatal (Invimiranda). La Corte declaró inadmisable la acción, al considerar que el demandante debía haber reclamado omisión por incumplimiento de los compromisos asumidos por Conavi frente a Invimiranda, en lugar de vulneración del derecho a obtener oportuna respuesta. Por lo tanto, la acción que correspondía era un recurso por abstención o carencia y no una acción de amparo. De acuerdo al Conavi, la omisión se correspondía con la falta de liquidez que enfrentaba el organismo para el momento de la acción<sup>144</sup>.

### Análisis de casos atendidos

La Defensoría analiza la situación del derecho a una vivienda adecuada a partir de las disposiciones de la CRBV y el desarrollo de la OG n.º 14 del Cdesc. Bajo este prisma se

142 CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Expediente 03-000757, DRJ-1319.

143 CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Sentencia del 8 de mayo de 2003.

144 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica n.º DRJ-1366*. Caracas, 4 de junio de 2003.

analizan las medidas legislativas, las políticas públicas y las actividades de ejecución, así como las quejas y peticiones procesadas por la Defensoría del Pueblo.

Durante el periodo en estudio, la institución conoció 350 casos relacionados con el derecho a una vivienda adecuada. La cifra incluye situaciones en las que los peticionarios alegaron violación del derecho a la vivienda, por estar involucrada la responsabilidad del Estado; así como situaciones que impiden o dificultan la realización del derecho, sin que necesariamente se señale o identifique responsabilidad pública.

Al menos 68 de los casos analizados afectaron a colectivos aglutinados en diversas modalidades organizativas (organizaciones comunitarias de vivienda y otras asociaciones civiles); otros 13 fueron abiertos por iniciativa defensorial, mientras el resto (269) corresponde a peticionarios individuales. En cuanto a poblaciones de especial atención, se recibieron quejas de personas que afirmaban carecer de hogar, así como de damnificados de diferentes catástrofes naturales que aún no han sido definitivamente reubicados.

En relación a la distribución geográfica, la Sede Central concentró el mayor número de quejas (48), seguida de Portuguesa (32), Carabobo (26), Vargas (24) y Bolívar (21). También Anzoátegui (17), Miranda (17), Lara (16), Sucre (16) y Barinas (14) obtuvieron un registro importante. En cambio, en Yaracuy y Aragua apenas se registraron uno y dos casos, respectivamente.

Los órganos más frecuentemente señalados como responsables fueron institutos (66) y fondos (59) adscritos al Ejecutivo nacional, estatal o municipal. Les siguieron 43 alcaldías y 37 gobernaciones. En 28 de los casos no se identificó responsabilidad atribuible a algún órgano oficial específico; mientras que 32 registros señalaron responsabilidades de terceros. Apenas 2 denuncias señalaban a ministerios como responsables, siendo estos el MSDS y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN). No obstante, 128 casos señalaban a instituciones y organismos adscritos al Míinfra; en concreto, Inavi (57) y Fondur (53) fueron receptores del 35% del total de señalamientos.

A continuación, se revisan las peticiones recibidas bajo 6 categorías, que son desarrolladas en función de los elementos esenciales del contenido del derecho, siguiendo la doctrina del Cdesc. Estas son: afectación de la seguridad jurídica de la vivienda (201 casos); demandas de disponibilidad de servicios, materiales o infraestructura (9 casos); situaciones relacionadas con gastos soportables (5 casos); habitabilidad de la vivienda (40 casos); asequibilidad (93 casos); y riesgos o consecuencias relacionadas con el lugar de la vivienda o desarrollo (5 casos)<sup>145</sup>.

Asimismo, se incluyen 35 casos que afectaron la realización del derecho en relación a la falta de cumplimiento de compromisos adquiridos por el Estado, en términos de adjudica-

145 Debido a que en muchos casos se presentó más de uno de estos patrones, el número de casos por categoría es mayor que el registro total de casos recibidos por la institución.



ción o construcción. No se recibió ninguna solicitud referida a la adecuación cultural de las viviendas, pero sí hubo 11 violaciones al derecho de petición de personas que recurrían a entes vinculados con el derecho a la vivienda. Cuando resulta relevante, se reseñan algunas de las medidas adoptadas por el Estado en relación con cada una de las categorías.

### ■ *Seguridad jurídica de la tenencia*

Según cifras hechas públicas por el Ejecutivo, para noviembre de 2003 existían 3.006 comités de tierras urbanas y 2.045 se encontraban en proceso de consolidación, en el marco del proceso de regularización de tenencia adelantado por el Estado. La misma fuente indicaba el otorgamiento de 30 mil títulos de propiedad, en 93 municipios del país<sup>146</sup>. Por otra parte, un diario nacional informó de iniciativas similares de menor alcance, impulsadas por los municipios de Chacao y Baruta (Caracas), en mayo y septiembre respectivamente<sup>147</sup>.

En contraste con las iniciativas públicas a favor de la regularización de tierras urbanas, la Defensoría conoció un importante número de denuncias de ciudadanos que señalaron vulneración de la seguridad jurídica de sus propiedades, bien por parte de organismos del Estado o de terceros. Estos últimos casos se incluyen, por referir la eventual omisión de los organismos competentes, en la restitución de la seguridad jurídica vulnerada por particulares (ejemplo de ello son algunos casos de ocupaciones). Se han identificado dos categorías de situaciones que afectaron la seguridad jurídica de la vivienda: irregularidades en los procesos de adjudicación y ocupaciones.

#### 1. Irregularidades de adjudicación

Se procesaron 81 denuncias en las que se señaló vulneración de la seguridad jurídica, en el marco de procesos de adjudicación adelantados por distintos entes. En este grupo, se pueden diferenciar las denuncias por doble adjudicación, por falta de entrega o de legalización de adjudicaciones y otras circunstancias irregulares vinculadas con el proceso adjudicatorio.

El total de denuncias por doble adjudicación incluye a 23 ciudadanos que afirmaron haber sido beneficiarios de la adjudicación de una vivienda, que posteriormente habría sido adjudicada a otra persona, sin previa explicación por parte de los entes ejecutores. Estas situaciones, además de afectar la seguridad jurídica de uno y otro adjudicatario, apuntan a la ausencia de controles eficientes en los mecanismos de adjudicación. En la mayoría de los casos, las respuestas de los órganos involucrados se habrían orientado a comprometer a alguna de las partes para una nueva adjudicación.

146 Programa Especial transmitido por Venezolana de Televisión, 11 de noviembre de 2003.

147 Citado por PROVEA: *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2002-2003*. Caracas, 2003, pág. 231.

Es el caso de JA, quien expuso que el Inavi le adjudicó una vivienda en Los Valles del Tuy (Miranda) el 6 de octubre. Una semana más tarde, otra ciudadana reclamó ante el mismo instituto que el inmueble en cuestión le había sido adjudicado a ella. El denunciante acordó inicialmente con Inavi la desocupación de la vivienda, mientras esperaba para una nueva adjudicación. Más adelante, los dos adjudicatarios habrían convenido formalmente en intercambiar el beneficio de sus respectivas adjudicaciones, de manera que JA permanecería en la vivienda original y le cedería a SA la que Inavi le adjudicara a él. En el momento de acudir a la Defensoría, JA manifestó que el Inavi le había solicitado nuevamente que desocupara la vivienda adjudicada en un primer término. Ante la intervención defensorial, un funcionario del Inavi informó que el expediente del caso había permanecido extraviado por un tiempo indeterminado, lo que explicaría la doble adjudicación. A su vez, garantizó que ambos ciudadanos tendrían acceso a una vivienda, de acuerdo al derecho adquirido (P-03-09614).

Por otra parte, 5 de las denuncias de doble adjudicación incluyeron situaciones de ocupación de viviendas. Es el caso de una ciudadana que denunció, en febrero, que dos personas habían invadido su vivienda en el Urbanismo Santa Cruz de Cúa (Miranda), tres años después de su adjudicación por el Instituto de la Vivienda y Equipamiento de Barrios de Miranda (abril de 2000). Los ocupantes habrían alegado que una gerente del Instituto les había adjudicado la casa, indicándoles que ingresaran en ella por cuenta propia (P-03-01544).

El segundo grupo de irregularidades de adjudicación incluye 18 quejas sobre adjudicaciones no entregadas o legalizadas. Éstos son casos de personas que, luego de recibir la notificación de adjudicación, deben esperar largo tiempo para poder ocupar efectivamente la vivienda, para obtener autorización legal para ocuparla, o bien el documento formal de entrega. En ocasiones, estas fallas se producían después de que los afectados hubieran comenzado a cancelar los costos de la vivienda. Al menos en 11 ocasiones las denuncias también incluyeron quejas sobre la paralización de obras o la mala calidad de las viviendas (lo que afecta también su habitabilidad). En algunas ocasiones, luego de largos periodos de espera, los afectados ocuparon informalmente las viviendas sin autorización para ello, y luego solicitaron asesoría a la Defensoría para legalizar la situación. Respuestas de este tipo parecieran ser a veces convenientes o toleradas por los entes ejecutores.

Con frecuencia, los afectados por estos retrasos se quejaron, además, de vulneración del derecho de petición. Una ciudadana denunció en mayo haber depositado Bs. 3 millones como primer pago por la vivienda que le fue adjudicada, en el complejo residencial Los Cedros II, en San Fernando de Apure, estado Apure. Sin embargo, una vez concluida la obra, la adjudicación no se habría hecho efectiva, sin que ella hubiera

logrado respuesta alguna de los organismos competentes sobre su caso. La Defensoría realizó gestiones ante el Instituto de la Vivienda de Apure (Inviap), a fin de obtener detalles sobre este reclamo (P-03-00361).

El resto de las irregularidades de adjudicación asciende a 33 casos. Entre ellas, algunas peticiones señalaban problemas con la seguridad jurídica de la tenencia, en virtud de la aparente colisión entre la normativa del proceso de adjudicación y las necesidades del sector de población al cual van dirigidas (por factores como la pérdida de la adjudicación a causa de una desocupación prolongada; plazos y condiciones de pago; posibilidades de arriendo u compraventa, por ejemplo). En septiembre, nueve ciudadanos acudieron a la Defensoría a solicitar orientación. Explicaron que habían comprado su vivienda directamente a adjudicatarios de programas del Inavi, y luego el instituto les había informado que serían desalojados de sus viviendas, ubicadas en el desarrollo Los Malabares, en Guanare (Portuguesa).

## 2. Ocupaciones

En un total de 120 peticiones se señalaron circunstancias vinculadas con ocupaciones de vivienda. Muchas están registradas bajo otro tipo de categorías, por ser otro el motivo principal de la petición. Bajo este aparte, se incluyen dos tipos de ocupaciones: las que han sido denunciadas por los propietarios de las viviendas o los inmuebles ocupados (13) – lo que podría indicar fallas en los mecanismos para la protección de la tenencia; y las ocupaciones o asentamientos informales que las autoridades competentes se habrían comprometido a legalizar, sin haber concretado su ofrecimiento (28). Al respecto, cabe recordar que el Cdesc reconoce la necesidad de garantizar seguridad jurídica, incluso si la tenencia se genera a partir de ocupaciones pacíficas (ver aparte de doctrina).

El 29 de junio, una ciudadana ocupó con su familia un inmueble propiedad de Fondur, ubicado en Brisas de Macuto, Santa Lucía (Miranda). Al acudir a las oficinas del Fondo, a fin de solicitar información sobre las posibilidades de que la vivienda le fuese adjudicada legalmente, le habrían informado que “... *procederían a legalizar la situación de todos los adjudicados y posteriormente realizarían un censo a todas aquellas familias [...] en situación irregular, para determinar su adjudicación*” (P-03-07594). Esta declaración de la peticionaria apunta a que tanto adjudicatarios oficiales como ocupantes informales estaban habitando viviendas no legalizadas, así como que el peticionario no era el único ocupante informal del desarrollo.

### ■ *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura*

Las políticas oficiales se orientan a satisfacer del derecho a una vivienda, bajo una concepción de hábitat adecuado. En tal sentido, destacan como positivas las iniciativas

que buscan involucrar activamente a las comunidades en la toma de decisiones y la gestión de recursos destinados a mejorar la calidad de vida. No obstante, se procesaron diversas denuncias de comunidades en demanda de recursos para servicios públicos o mejoras en la infraestructura.

La situación del acceso a los servicios públicos se analiza en extenso en el capítulo correspondiente. Por tal razón, en este aparte se han registrado las denuncias por incumplimiento de compromisos para mejorar la infraestructura de viviendas o comunidades ya existentes, que ascendieron a 9 en total. A su vez, la mayoría de las denuncias por mala calidad de las viviendas adjudicadas y las solicitudes de adjudicación mencionadas antes incluyen denuncias sobre la inexistencia o la precariedad de los servicios. En Lara, una ciudadana afirmó que el Instituto Municipal de la Vivienda de Palavecino había recibido del Conavi los recursos para la ejecución del Programa III (ampliación, mejoras y sustitución de viviendas) para la comunidad donde habitaba. Sin embargo, a la fecha no se habían ejecutado los servicios previstos para un total de 237 beneficiarios. A su vez, afirmó que Imvipal no había respondido a las solicitudes de información adelantadas al respecto (P-03-01477).

#### ■ *Gastos soportables*

Al analizar la actividad legislativa, se hizo mención a las iniciativas públicas orientadas a proteger a los deudores hipotecarios, acciones que tienen un impacto positivo para la seguridad de los adquirentes. Por ende, se evalúan positivamente, al igual que las medidas de protección hacia los inquilinos, que constituyen el grueso de la población venezolana. Sin embargo, son diversas las situaciones que afectan el componente de gastos soportables del derecho. En este aparte, se registran peticiones relacionadas con las condiciones de los procesos de adjudicación y de adquisición, así como denuncias sobre condiciones desfavorables de arrendamiento.

##### 1. Condiciones de adjudicación

La Defensoría conoció sólo 2 quejas sobre condiciones de adjudicación durante el periodo. Una de ellas fue elevada por los habitantes de la urbanización Las Adjuntas, ubicada en Punto Fijo (Falcón). Los afectados declararon en abril que Fondur había planificado aumentar la cuota inicial de sus viviendas, de Bs. 2 millones a 3 millones 860 mil, gasto considerado insoportable para las familias afectadas. Además, denunciaron que las viviendas se encontraban en mal estado. Ante tal situación, la Defensoría medió ante Fondur, institución que se comprometió a encontrar una solución adecuada al problema planteado (P03-00294). En septiembre, una ciudadana manifestó que su concubino había adquirido una vivienda en el sector Paramaconi II, a través

del Inavi, en Monagas. Para el momento de la denuncia, el instituto había amenazado con quitarles la vivienda, por retrasos en los pagos. Ante la actuación de la Defensoría, el Inavi accedió a establecer nuevas condiciones de pago (P-03-00790).

## 2. Condiciones de arrendamiento

2 fueron las peticiones que alegaban condiciones abusivas de arrendamiento; ambas corresponden a ciudadanos que acudieron en búsqueda de orientación sobre los mecanismos legales para ejercer su defensa, frente a pretensiones de los propietarios consideradas ilegales o arbitrarias. Asimismo, se procesaron 22 denuncias de personas a quienes los propietarios privaron de servicios básicos (agua o energía eléctrica) como medida de presión para obligarlos a desalojar los inmuebles. Las mismas fueron procesadas en el capítulo de servicios públicos.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo adoptó dos medidas relevantes para la protección del inquilinato. Por un lado, la resolución conjunta del Míinfra y el Ministerio de Producción y Comercio (MPC), que congeló los cánones de arrendamiento de vivienda hasta abril de 2004<sup>148</sup>. Por otro, la resolución obligando a que los alquileres calculados en dólares respetaran la paridad cambiaria establecida por el control de cambio, como medida para evitar la especulación.

## 3. Condiciones de adquisición

La Defensoría conoció un solo caso en el que la realización de gastos soportables para la adquisición de vivienda fue señalada como la causa de la petición. El 14 de julio, una ciudadana informó que había adquirido una vivienda en Los Valles del Tuy (Miranda), a través de la Caja de Ahorros de Empleados del Banco Unión (posteriormente, Unibanca). Para tal fin, constituyó una hipoteca de primer grado sobre el inmueble y, a partir de entonces, realizó puntualmente los pagos correspondientes. Sin embargo, a raíz de la fusión entre Unibanca y Banesco, la Asamblea de Socios de la Caja de Ahorros decidió liquidar la Caja y considerar vencido el crédito otorgado a varios ciudadanos, entre ellos, la peticionaria.

El análisis del caso<sup>149</sup> reveló la aplicación del artículo 144 de la Ley de Cajas de Ahorro, que obliga a los deudores hipotecarios a cancelar de inmediato los montos pendientes, so pena de perder sus viviendas. Esto no sólo constituye un gasto insoportable, sino que además afecta la seguridad jurídica de los deudores. La Defensoría recomendó a los afectados que solicitaran el amparo de los tribunales contra la medida de la junta liquidadora.

---

148 Publicada en Gaceta Oficial n.º 37.667, del 8 de abril de 2003.

149 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: DGSJ/DRJ 820-2003. 10 de septiembre de 2003.

Por otra parte, una medida positiva frente a las condiciones de adquisición es el ya mencionado proyecto de LPDH. Adicionalmente, al cierre de este Anuario, la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN adelantaba un censo de deudores, a fin de abordar soluciones inmediatas a su problemática.

### ■ *Habitabilidad de la vivienda*

Bajo este aparte, se incluyen denuncias en las que se señalaba mala calidad de las viviendas adjudicadas o daños causados a viviendas en el marco de obras públicas de infraestructura. Entre ambas categorías se recibieron 40 peticiones o denuncias.

#### 1. Mala calidad de viviendas adjudicadas

Los materiales utilizados para la construcción de viviendas deben ser perdurables y adecuados a las condiciones climáticas y geográficas de cada desarrollo. Esto implica para el Estado la obligación de garantizar que tanto sus propios organismos como terceros responsables de proyectos habitacionales respeten los estándares mínimos de calidad. Al menos en 19 quejas se señalaron los defectos que distintas soluciones habitacionales públicas acusaron poco tiempo después de ser entregadas. Asimismo, 4 de ellas reseñaban también paralización de obras, condiciones desfavorables de adjudicación o falta de acceso a servicios públicos.

En enero, una ciudadana del complejo habitacional Hoyada Los Azules, desarrollado por Fondur en el municipio Sucre (Mérida), denunció que tan sólo 10 meses después de haber ocupado las viviendas, éstas comenzaron a acusar graves problemas estructurales. Posteriormente, la Dirección de Ingeniería Municipal habría ordenado el desalojo de algunas de las viviendas, por riesgo de derrumbes. Algunos adjudicatarios, ante la falta de respuesta ante sus reclamos por parte de Fondur y de la constructora, se negaron a cubrir el monto restante de la cuota inicial, por lo que habrían sido amenazados de desalojo forzoso (P-03-00073).

#### 2. *Perjuicios atribuibles al Estado o a empresas prestatarias de servicios*

La Defensoría recibió 8 quejas de ciudadanos en las que los afectados denunciaron daños a sus viviendas, causados por obras públicas ejecutadas por organismos oficiales o por empresas contratadas por el Estado. De ser comprobadas, este tipo de situaciones ameritan acciones dirigidas a resarcir los daños, incluidas indemnizaciones patrimoniales y reubicación, en caso de ser necesario.

Las 4 quejas que referían perjuicio causado por los trabajos de construcción del tramo Caracas - Los Teques, del sistema Metro, señalaron daños estructurales a paredes y pisos de las viviendas (uno en el barrio El Carmen de Macarao, P-03-00444; y tres

en el sector El Chorrito, P-03-00647, P-03-00694, P-03-00715). Las respuestas de las autoridades no fueron uniformes: algunas viviendas habrían sido superficialmente reparadas, mientras que, en otros casos, a los afectados se les habría notificado que deberán esperar. Según la presidenta de la asociación de vecinos del barrio El Matadero, en Macarao, Distrito Capital, además de los daños sobre sus casas, las obras están afectando también al derecho a la salud, pues algunas personas han presentado alergias, asma y enfermedades respiratorias. Asimismo, manifestó que el MARN había ordenado el 23 de julio una inspección en la zona, pero que la empresa Metro de Caracas no había ofrecido soluciones efectivas al problema.

### ■ *Asequibilidad de la vivienda*

Los casos procesados bajo este patrón no reflejan necesariamente presuntas vulneraciones al derecho a la vivienda. Sin embargo, constituyen un indicador para evaluar el alcance de los programas oficiales dirigidos a satisfacer la demanda de viviendas adecuadas por parte de los sectores de población más necesitados. En concreto, evidencian la necesidad de atender las fallas que puedan dificultar el acceso a procesos de adjudicación.

#### 1. Solicitud de adjudicación

Es el registro de ciudadanos que acude a la Defensoría para declarar su necesidad de acceso a vivienda, en demanda de atención por parte de los organismos ejecutores y en procura de información sobre los trámites necesarios para optar a una vivienda. Se recibieron 67 solicitudes de este tipo durante 2003, que afectan a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y ameritan asistencia por parte de organismos de atención social del Estado. En estos casos, la acción defensorial se dirige a orientar a los peticionarios.

#### 2. Solicitud de adjudicación no atendida

Se trata de ciudadanos que han intentado acceder a procesos de adjudicación, y que declaran no haber recibido respuesta por parte de los entes ejecutores. Durante el periodo se recibieron 15 denuncias bajo este renglón. Los lapsos de espera después de introducir solicitudes de adjudicación variaban entre tres años y varios meses. En el aparte correspondiente al derecho de petición se refieren los resultados de las gestiones adelantadas por la Defensoría ante instituciones de vivienda, en solicitud de respuesta a varios de estos casos.

#### 3. Solicitud de adjudicación denegada

Es el registro de ciudadanos que han sido rechazados en procesos de adjudicación, y que consideran no haber obtenido respuesta oportuna respecto a las razones que motivaron la denegación de sus solicitudes. Estos casos, de los que se procesaron 11,

reflejan posibles fallas o insuficiencias en los procedimientos de los organismos otorgantes, frente a las aspiraciones de obtener una vivienda digna de los sectores más excluidos o vulnerables de la población.

En noviembre, un damnificado que había perdido a su pareja en el deslave de Vargas y que venía de vivir en varios refugios, a la espera de una adjudicación, afirmó que el Fondo Único Social (FUS) le había negado la solicitud de vivienda por no tener grupo familiar (P-03-10031). En junio, una ciudadana manifestó que el Inavi le había quitado la adjudicación otorgada en febrero, en el desarrollo La Princesita, en Betijoque (Trujillo), debido a que tenía una hija de 18 años que poseía vivienda. Según la peticionaria, una funcionaria le indicó que le correspondía a su hija darle cobijo (P-03-00222).

### ■ *Lugar de ubicación de la vivienda*

Bajo este aparte se incluyen casos en los que la salud o la integridad física de las personas se ven afectadas o puestas en riesgo, en virtud de las condiciones naturales de la vivienda o urbanización. Se procesaron 5 peticiones de este tipo, provenientes de comunidades o ciudadanos que solicitaban la atención de las autoridades competentes.

Al Estado le compete la obligación de adoptar medidas para proteger a los grupos vulnerables a estos riesgos, así como adelantar acciones dirigidas a generar diagnósticos sobre las condiciones de riesgo de catástrofe natural en diferentes zonas del país, e implementar planes dirigidos a atenderlas. Durante el periodo en estudio, destacan 2 acciones orientadas a cumplir con esta obligación.

Por un lado, el Minfra trabaja actualmente en la elaboración de un anteproyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Riesgos, así como en el diseño del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos<sup>150</sup>. Por otro, el MIJ presentó en abril las conclusiones del proceso para el diseño del Programa Preventivo en caso de Lluvias durante 2003<sup>151</sup>, en el que se identificaron numerosas debilidades. Entre ellas, la carencia de sistemas de alerta temprana y la ausencia de políticas dirigidas a atender a los damnificados y rehabilitar las comunidades afectadas por desastres naturales. Igualmente, se identificaron zonas de alto riesgo (entre las cuales destacan Apure, Mérida, Nueva Esparta, Sucre, Táchira, Trujillo y Miranda); y se formularon propuestas de acción y coordinación interministerial para 2004.

Por otra parte, durante el periodo, los daños causados por las lluvias volvieron a afectar a varias zonas del país. En concreto, en Puerto Ayacucho (Amazonas), las lluvias desbordaron los ríos Orinoco y Cataniapo, así como el Caño Carinagua. Por tal razón, resultaron afectadas diversas viviendas y bienes ubicados en la ribera de los referidos ríos, con un saldo no

150 MINFRA: *Memoria y cuenta 2002*. Caracas, 2003, pág. 93.

151 MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA: *Programa preventivo de actuaciones en caso de lluvias durante el año 2003*. Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Mimeo. Abril de 2003.



determinado de damnificados y la suspensión del suministro de aguas blancas. La Defensoría se movilizó en un operativo en los sectores afectados, tanto como en los sitios de refugio, para verificar la dotación de insumos a las personas y coordinar acciones con otras instituciones, a fin de evaluar el impacto del evento y contribuir a la restitución del servicio de aguas blancas (P-03-00272).

Otro aspecto de esta problemática es la atención a poblaciones que han enfrentado las consecuencias de una catástrofe natural. Al respecto, la Defensoría conoció 25 denuncias de damnificados, 5 de las cuales afectaban a colectivos de familias. Los motivos que señalaban eran adjudicaciones no entregadas o no legalizadas e incumplimiento de adjudicaciones (ver detalle en párrafos siguientes), entre otras. Si bien la mayoría de peticionarios eran víctimas de la catástrofe de Vargas, dos eran damnificados por el desbordamiento del río El Guapo, ocurrido también en diciembre de 1999; y otra era una ciudadana damnificada por la tormenta Brett.

Entre los planes para abordar la situación de los damnificados de Vargas, Conavi informó haber coordinado con el FUS la selección de beneficiarios del subsidio a las familias damnificadas, a quienes se les financiaría el 30% del costo de sus viviendas.

#### ■ *Adecuación cultural de la vivienda*

Bajo este elemento del derecho no se registraron solicitudes. No obstante, en el periodo se dieron dos iniciativas relevantes, específicamente en relación a la promoción de viviendas culturalmente aceptables para comunidades indígenas. Por un lado, Savir culminó la ejecución de 29 viviendas para el pueblo Warao, en la Comunidad de Playa Sucia (Delta Amacuro). Por otro lado, el mismo ente construyó una vivienda modelo en la comunidad Pemón de Kamaria (Bolívar), cuyo diseño espacial fue elaborado con la participación activa de los beneficiarios y de acuerdo a sus especificidades culturales<sup>152</sup>.

#### ■ *Otras situaciones que afectan la realización del derecho*

Bajo este aparte se incluyen denuncias de comunidades o ciudadanos que esperan los resultados de compromisos adquiridos por el Estado, en términos de adjudicación o construcción. Si bien pueden incluir la afectación de otros elementos ya identificados, se destacaron en este aparte por referir directamente incumplimientos u omisiones de los entes responsables.

##### 1. Incumplimiento de adjudicaciones

Se trata de casos en los cuales se denuncia la falta de concreción de adjudicaciones supuestamente comprometidas por las autoridades competentes. La mayor proporción de

<sup>152</sup> MINFRA: *Memoria y Cuenta 2002*. Op.cit., pág 114.

quejas afecta a individuos, colectivos o comunidades que reciben este tipo de compromisos por ser poblaciones de atención prioritaria, independientemente de haber gestionado o no la adjudicación por los canales regulares.

De los 13 casos registrados, 8 afectaron a damnificados, entre ellos, un grupo de 15 familias víctimas del desastre de 1999, quienes todavía permanecían en un refugio provisorio. Ante el incumplimiento de la adjudicación, el 30 de junio protagonizaron una acción de protesta frente a la sede de Fondur. La Defensoría actuó como mediadora, a través de la coordinación de una mesa de diálogo, en la que participaron los afectados y representantes de Fondur y el Consejo Municipal de Derechos del Niño y el Adolescente, entre otros. Gracias a esta intervención, se logró la adjudicación de las primeras 7 viviendas, en un desarrollo denominado Ciudad Miranda (Miranda).

## 2. Incumplimiento de construcción

Se trata de casos en los que se denuncia la falta de construcción de soluciones habitacionales comprometidas. Este tipo de quejas, que sumaron 14 en total, afectó fundamentalmente a colectivos o comunidades que pertenecen a sectores de atención prioritaria.

En ese sentido, el presidente de la Asociación Civil Divino Niño de Lara explicó que desde hace varios años han tramitado, ante distintos organismos, la construcción de un proyecto habitacional para 60 familias. En noviembre de 2002, la Cámara Municipal de Simón Planas habría aprobado finalmente los recursos para la compra del terreno por parte de la Alcaldía, mientras que Fondur y Conavi estaban notificados del proyecto y el levantamiento topográfico y el proyecto de construcción estaban ya realizados. No obstante, para la fecha de presentación de la queja, en noviembre de 2003, la Alcaldía aún no había iniciado el proceso de compra (P-03-03964).

## 3. Paralización de obras:

Son denuncias que afectan a comunidades o colectivos que esperan la culminación de obras por parte de alguno de los entes ejecutores; en total, se registraron 8. En julio, la Asociación Civil Provivienda Villa Magisterial (Zulia), solicitó la intervención de la Defensoría, en virtud del retraso en la ejecución del proyecto habitacional Villa Magisterial por parte del Instituto de Desarrollo Social. La institución defensorial convocó a una mesa de diálogo, a fin de propiciar un acuerdo entre las partes (P-03-00626).

A su vez, algunos de los casos que reflejaron mala calidad de viviendas adjudicadas, incumplimiento de acuerdos de dotación, construcción o adjudicación y paralización de obras denotan fallas en la administración de los recursos y en su ejecución. En ocasiones, podrían ameritar actuaciones de los órganos jurisdiccionales correspondientes, con el objeto de reparar los daños causados. Sin perjuicio de ello, los organismos ejecutores deben

implementar controles efectivos, para evitar situaciones que vulneren el derecho a una vivienda adecuada, así como para garantizar la administración eficiente y transparente de los recursos. Adicionalmente, los funcionarios responsables tienen la responsabilidad de colaborar con los organismos que reciben y procesan las denuncias, con miras a establecer la veracidad de los hechos e introducir los correctivos que sean necesarios, así como reparar los daños que se puedan haber producido.

En octubre, a raíz de una denuncia sobre las fallas de construcción en el conjunto habitacional La Hacienda Pantín de Rosario de Paya, ubicado en Turmero (Aragua)<sup>153</sup>, la Comisión Permanente de Administración y Servicios Públicos de la AN abrió una investigación parlamentaria. Varias familias adjudicatarias afirmaron ante la comisión que las viviendas “... *presentan graves fallas de construcción, inspección y supervisión [...] no cumplen con las normas de calidad establecidas en los contratos de orden público o privado, se están utilizando materiales de mala calidad y no están siendo inspeccionadas por profesionales en la materia*”. Según declaraciones del presidente de la comisión, el diputado Abel Oropeza, el presidente del Inavi, Jesús Hernández, no respondió adecuadamente a la investigación abierta, a pesar de que recibió dos solicitudes formales de información sobre el caso.

### ***Derecho de petición***

Al menos 12 de las quejas conocidas por la Defensoría incluyen denuncias sobre el derecho a peticionar y obtener oportuna respuesta, frente a situaciones cuya resolución es responsabilidad de los diferentes entes ejecutores. En este renglón, cabe destacar la experiencia de la Defensoría como ente mediador ante Fondur por 13 casos de peticionarios que estimaban agotados los recursos ante el órgano. Las denuncias, que fueron recibidas entre 2001 y 2002<sup>154</sup>, abarcaban irregularidades de adjudicación, mala calidad de las adjudicaciones, paralización de obras, solicitudes no atendidas e incumplimiento de construcción. Las gestiones defensoriales se iniciaron en 2002, y se extendieron a marzo y octubre de 2003, cuando se volvió a solicitar información a Fondur. Finalmente, en octubre, Fondur se limitó a informar a la institución que todos los casos (a excepción de uno) se encontraban todavía en trámite.

### Recomendaciones

#### **Al Poder Legislativo Nacional**

Sancionar oportunamente los instrumentos legales pendientes en relación con la materia de vivienda, garantizando la continuidad de los procesos de consulta de los proyectos que se encuentran en discusión.

153 ASAMBLEA NACIONAL: *Presidente del Inavi obstaculiza investigación realizada por la AN*. Nota de prensa, Caracas, 23 de enero de 2004.

154 Los afectados acudieron a la Defensoría entre 2001 y 2002. Sin embargo, el caso más antiguo data de 2000.

En el proceso de revisión del proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, garantizar el establecimiento de competencias y procesos claros para todos los entes involucrados, y las mayores garantías de protección del derecho a una vivienda y un hábitat adecuado.

### **Al Poder Judicial**

Actuar con celeridad y justicia en los casos que impliquen vulneración del derecho a la vivienda.

### **Al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo y al Poder Ciudadano**

Garantizar que los desalojos forzosos cumplan con todos los requisitos del debido proceso, a fin de asegurar el respeto a los derechos individuales de los afectados.

### **Al Ejecutivo Nacional**

Supervisar los resultados de los programas ejecutados, en términos de soluciones habitacionales dignas, a fin de garantizar que respondan a las políticas públicas diseñadas, fundamentalmente en relación a la atención a sectores prioritarios.

Fortalecer el proceso de regularización de tierras urbanas y rurales, y apoyar las diferentes modalidades de organización comunitaria en torno al derecho a la vivienda.

Implementar mecanismos eficaces y oportunos de coordinación y control de gestión sobre los órganos ejecutores (a escala nacional, estatal y municipal), a fin de garantizar el logro de las metas trazadas, en los términos de la planificación.

Diseñar y ejecutar programas efectivos de atención urgente hacia sectores vulnerables: damnificados, personas sin hogar o en situación de riesgo, etc.

Diseñar e implementar una estrategia para abordar la problemática de las ocupaciones informales, con participación de diferentes entes con competencia en la materia, desde una perspectiva que garantice la seguridad jurídica de la tenencia y ofrezca alternativas para la satisfacción del derecho a una vivienda digna.

Unificar los criterios de rendición de cuentas y evaluación de gestión de los entes ejecutores, con el fin de garantizar eficiencia y transparencia en la rendición de cuentas y en la planificación.

Revisar la normativa aplicada a los procesos de adjudicación, a fin de verificar y garantizar su adecuación efectiva a las necesidades de los sectores beneficiarios.

Planificar oportunamente los cambios necesarios para adaptar la actual estructura del Estado a la nueva institucionalidad propuesta por la Löss.

Determinar las responsabilidades y establecer las sanciones correspondientes a los responsables de mal manejo de recursos, paralización de obras, irregularidades de adjudicación o construcción de viviendas de mala calidad.

## DERECHO A LA SALUD

### SUMARIO

*Bajo la CRBV, el derecho constitucional a la salud cobra nuevas dimensiones. En efecto, las disposiciones constitucionales no sólo reconocen este derecho, sino que además establecen los lineamientos generales de las políticas asociadas, que deben tener como norte los principios de universalidad y gratuidad de los servicios. En ese marco se insertan las propuestas para el desarrollo del nuevo Sistema Nacional Público de Salud, que deberá desarrollarse a su vez en correlación directa con el sistema de seguridad social previsto en la ley sancionada a tal efecto a finales de 2002. No obstante, todavía están vigentes leyes que consagran paradigmas incompatibles con el nuevo derecho constitucional, de ahí la necesidad de que las autoridades competentes se aboquen de manera prioritaria al desarrollo legal del nuevo sistema.*

*Entre tanto, los servicios de salud siguen enfrentando notables deficiencias en la gestión y en la atención, lo que redundo en reiteradas situaciones de vulneración de los derechos de la población. Estos problemas se derivan tanto de la estructura del sistema, como de las carencias de recursos y las deficiencias en su administración. El conflicto en los servicios de salud a cargo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas ha puesto en evidencia la profunda inequidad del sistema, así como las notables fallas de gestión derivadas de la transferencia apresurada de las competencias que tuvo lugar la década pasada.*

*A su vez, el impacto del lock out empresarial y de la paralización de la industria petrolera tuvo efectos especialmente marcados en el ámbito de la salud, pues diversos sectores de alto riesgo vieron afectados sus derechos. Ante la crítica situación, el Ejecutivo implementó varias medidas para recuperar la operatividad del sistema y de los programas. Estos dos aspectos son objeto de un informe especial.*

*Entre las iniciativas gubernamentales destacan los planes y programas orientados a proveer a las comunidades desasistidas de una red de asistencia primaria. Entre estos, el más significativo es el Plan Barrio Adentro, el cual a la fecha de cierre del Anuario desplegado más de 10 mil médicos a la largo del territorio nacional. Sus principales elementos aún precisan de ciertos ajustes, vinculados esencialmente con la articulación con el sistema de referencia y contrarreferencia y con la incorporación progresiva de médicos de nacionalidad venezolana.*

*En su labor de defensa y protección, la Defensoría atendió 430 peticiones o quejas sobre situaciones que afectaron al derecho a la salud. Entre los casos más significativos, destacan los del llamado ruleteo hospitalario, así como la continuidad de prácticas de cobro por el servicio en establecimientos públicos. A su vez, se registraron diversas situaciones vinculadas*

con la calidad del servicio, tanto en relación con la falta de recursos como con la negligencia o desatención por parte de los profesionales de la salud.

Como complemento a su labor de velar por el correcto funcionamiento de los servicios, la institución adelantó múltiples actividades de mediación y recomendación, así como más de 800 inspecciones de centros de atención a lo largo del territorio nacional. Un análisis de los resultados de estas actividades muestra que el problema fundamental del sistema de salud no se deriva tanto de la carencia de recursos ni de las deficiencias de infraestructura, sino de la fragmentación e inequidad del sistema de salud y las fallas de atención relacionadas con la ética médica.

## Doctrina

El artículo 25 de la DUDH reconoce el derecho a la salud como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, “que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...”. Por su parte, el artículo 12 del Pidesc consagra el derecho “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, señalando algunas de las medidas que los Estados Partes se comprometen a adoptar, con la finalidad de garantizar su realización<sup>155</sup>.

En el ámbito de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10.1)<sup>156</sup> reconocen el derecho a la salud, el primero en correspondencia con el estándar de la DUDH, el segundo con el Pidesc.

La Observación General n.º 14 del Cdesc identifica este derecho como “fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”<sup>157</sup>. Asimismo, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud es asociado directamente con las condiciones que le permitan a su titular y a sus familiares “vivir dignamente”. Para promover su realización y garantizar su efectividad, se deben implementar procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de programas de salud o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.

El Cdesc desarrolla una visión amplia, integral e integradora de la salud y de los servicios de atención, al enfatizar que:

155 Otros instrumentos de la ONU que reconocen el derecho a la salud son: la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, (1965: art. 5.e, inciso iv); la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979: art.: 11.1, apartado F, y art. 12), y la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (1989: art. 24).

156 OEA: *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador). San Salvador, 17 de noviembre de 1988.

157 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. ONU, 11 de agosto de 2000. E/C.12/2000/4.

*“... abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso al agua potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.*

A su vez, esta doctrina vincula la vigencia del derecho con el acceso a educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, así como con la participación activa de la población en los procesos relacionados con la salud<sup>158</sup>.

Al desarrollar los contenidos del derecho, el Cdesc identifica una serie de elementos esenciales e interrelacionados que son necesarios para garantizar su realización progresiva. Estos son:

*Disponibilidad:* Entendida como la dotación de un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud, así como la implementación de programas adecuados a los principales problemas de cada comunidad.

*Accesibilidad:* Los establecimientos, bienes y servicios deben ser accesibles a todos, sin discriminación de ningún tipo. La accesibilidad presenta, a su vez, cuatro dimensiones: a) no discriminación, que obliga a garantizar el acceso de todos a los servicios, especialmente a los sectores más vulnerables y marginados; b) accesibilidad física, que se refiere al alcance geográfico de los servicios, programas y campañas; c) accesibilidad económica, que apunta a regular las condiciones de pago por servicios, de modo que estén al alcance de todos; y d) acceso a la información, que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información relacionada con salud, sin menoscabo al derecho a la confidencialidad de los datos personales relativos a la salud.

*Aceptabilidad:* Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, siendo sensibles a los requisitos de género y del ciclo de vida.

*Calidad:* Los servicios deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, y ser de buena calidad, por lo cual deberán tener personal médico capacitado, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente aprobados y en buen estado, agua potable limpia y adecuadas condiciones sanitarias.

La CRBV recoge la doctrina internacional, al reconocer la salud como un derecho social fundamental que implica el disfrute del más alto nivel de calidad de vida, y no solamente la ausencia de enfermedad. El Estado es responsable de garantizar el disfrute de este derecho, a través de un subsistema nacional integrado al sistema de seguridad social, desde una perspectiva que apunta a “... elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios”<sup>159</sup>.

158 Ídem.

159 Ver artículos 83 y 84 de la CRBV.

El artículo 83 reconoce y caracteriza este derecho, mientras que el artículo 84 desarrolla los principios que lo rigen (gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad) y define los compromisos asumidos por el Estado para garantizarlo efectivamente.

Uno de los aspectos más relevantes es la obligación de articular las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho a la salud, en forma universal y equitativa a toda la población. Así, se otorga rango constitucional a los lineamientos por los que deberán regirse estas políticas, incluidos los elementos principales sobre los que ha de construirse el servicio público de atención médico asistencial, en el marco de un “*sistema público nacional de salud*”. Los principales elementos de este sistema son la responsabilidad indeclinable del Estado en su creación, rectoría y gestión, así como su “*carácter intersectorial, descentralizado y participativo*”, con prioridad en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades. De esta manera, la CRBV prevé los elementos mínimos necesarios que deben condicionar las políticas públicas dirigidas a la realización progresiva del derecho.

A su vez, se establecen la corresponsabilidad y la participación ciudadana como un derecho y un deber, en el marco de la responsabilidad del Estado en relación a los bienes y servicios de salud, los cuales no podrán ser privatizados, lo que se constituye como una garantía constitucional ante la eventual pretensión de promover el desmantelamiento del sistema público. Complementariamente, el artículo 85 señala el financiamiento del sistema público como obligación no delegable del Estado, que además deberá regular las instituciones públicas y privadas de salud. Como corolario, el artículo 86 define a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que deberá garantizar, entre otros aspectos, la salud y la protección contra las contingencias contempladas en el texto constitucional.

## Marco normativo

La legislación en materia de salud se concreta a través de un elevado número de normas, que regulan los distintos sistemas de salud, así como el ejercicio de las profesiones asociadas y otros aspectos tales como la higiene ambiental y laboral, los derechos de ciertos grupos de población o el régimen de medicamentos. Adicionalmente, la legislación vigente relativa al sistema de salud se encuentra en periodo de transición, debido al desarrollo del nuevo régimen de seguridad social previsto en la Losss y en la CRBV, que prevén la unificación de todas las áreas y servicios bajo un único sistema nacional de salud.

En concreto, la Ley Orgánica de Salud<sup>160</sup> vigente fue aprobada por el anterior Congreso de la República, en el marco del proceso de privatización de los servicios públicos que tuvo

<sup>160</sup> Ley Orgánica de Salud. Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.263, del 17 de septiembre de 1998.



lugar a finales de la pasada década, y por ello responde a paradigmas incompatibles con el nuevo régimen constitucional. A su vez, la actual Ley que Regula el Subsistema de Salud<sup>161</sup> deberá ser derogada por la Ley del Sistema Nacional de Salud, acorde ya con la nueva Löss.

Por su parte, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Lopcytat), sancionada en 1987, establece los lineamientos generales para una política nacional de control y prevención de las condiciones y medio ambiente de trabajo, en materia de prevención, salud y seguridad laborales.

Otra ley de relevancia es la Lopna, la cual establece la responsabilidad primordial de los padres en materia de salud (art. 42) y reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a la seguridad social (art. 52). A su vez, reconoce sus derechos a la salud sexual y reproductiva; establece para ellos el derecho a la información y el consentimiento previo e informado, y la obligación de los padres de cumplir con las indicaciones médicas de forma adecuada.

Asimismo, una serie de leyes regulan el ejercicio de las profesiones de la salud: bioanalistas, trabajadores sociales, odontólogos, enfermeros y farmacéuticos. Todas ellas regulan los principios del ejercicio de cada profesión, en relación al respeto y al trato digno que deben al paciente y a su familia. La más relevante es la Ley del Ejercicio de la Medicina<sup>162</sup>, que establece las normas sustantivas y adjetivas que regulan la actividad profesional del médico, la relación médico-paciente, los derechos y obligaciones de cada uno de los integrantes de esta relación y las consecuencias jurídicas que se derivan de ella. Entre sus disposiciones, la ley destaca que la conducta del médico debe regirse por la probidad, justicia y dignidad, y que el respeto a la vida y a la persona humana debe constituir su deber principal; así, el médico debe asistir a las personas atendiendo sólo a sus exigencias de salud, sin discriminación por motivos religiosos, políticos, sociales o económicos (art. 24).

Adicionalmente, existen múltiples resoluciones ministeriales de relevancia en relación con las prácticas de salud. En el ámbito de la prevención del VIH/SIDA y de la discriminación por causa del mismo, destacan la que ordena la realización de pruebas de despistaje a mujeres embarazadas que concurren a los centros de asistencia prenatal<sup>163</sup>; y la Resolución SG-439 de 1994<sup>164</sup>, que restringe la solicitud de las pruebas de anticuerpos contra el VIH/SIDA, como requisito para ingresar a centros de trabajo y estudios.

Finalmente, la resolución mediante la cual se reconocen y definen las terapias complementarias (acupuntura, homeopatía, fitoterapia, medicina natural, entre otras) representa un notable avance en la integración al pensamiento médico de paradigmas alternativos, basados en los conocimientos ancestrales y la interculturalidad<sup>165</sup>.

161 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.398, del 1 de enero de 2001.

162 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 3.002, del 23 de agosto de 1982.

163 Resolución SG. 292, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.009, del 8 de agosto de 2000.

164 Gaceta Oficial n.º 35.538, del 2 de septiembre de 1994.

165 Gaceta Oficial n.º 37.135, del 6 de febrero de 2001.

## Actividad legislativa

Si bien la Losss entró en vigencia en enero de 2003, a la fecha sigue pendiente la aprobación de los subsistemas que la componen. Uno de ellos es el desarrollado en el anteproyecto de Ley Orgánica de Salud (LOS), que se encuentra en discusión en la Subcomisión de Salud de la Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral de la AN.

El objeto de la ley es garantizar el derecho a la salud, establecer el régimen sobre las políticas, servicios y acciones de salud y de interés para la salud, y “*establecer los principios, objetivos, funciones y organización del Sistema Público Nacional de Salud*”<sup>166</sup>. Para ello, regula las políticas de descentralización, de participación de las comunidades y de participación del sector privado en el área de salud. Además de desarrollar los derechos de los pacientes, regula aspectos como la prevención del consumo de productos tabáquicos y el régimen de donación y trasplante de órganos.

En cuanto al control de la gestión y de la prestación del servicio, la Losss prevé una instancia coordinadora interna para la fiscalización y vigilancia del sistema, y desarrolla también instancias de control externo, por medio de órganos de contraloría social y participación ciudadana. Adicionalmente, obliga a la Defensoría del Pueblo a evaluar las políticas públicas y vigilar la prestación del servicio público, a través de la Defensoría de la Seguridad Social prevista en su articulado<sup>167</sup>.

La aprobación de este instrumento, prevista para el año 2004, deberá facilitar una solución definitiva al proceso inconcluso de descentralización, que mediante los convenios de transferencia de los servicios a gobernaciones y municipios adelantados en la década pasada, sólo ha logrado la fragmentación de la estructura de atención.

Por otra parte, un anteproyecto de Ley de Protección a las Personas con Trastornos Mentales se encuentra paralizado desde 1994. Actualmente, se propone su ejecución por medio de las disposiciones transitorias de la LOS<sup>168</sup>. Este anteproyecto propone la adopción de un nuevo paradigma en la atención de las personas con trastornos mentales, por medio de la desinstitucionalización progresiva de muchos pacientes crónicos, que han venido siendo sometidos a condiciones de reclusión prolongadas e indignas, excluidos de la vida comunitaria.

Adicionalmente, en marzo de 2003 el MSDS elaboró una norma ministerial orientada a crear un marco normativo de lucha contra las enfermedades endémicas, epidémicas y emergentes<sup>169</sup>. El proyecto está orientado a establecer las normas sanitarias para regular y

166 El proyecto de Ley Orgánica de Salud se encuentra en segunda revisión en la Subcomisión de Salud de la AN. Fue consultada su última versión, del 15 de octubre de 2002, en versión mimeo.

167 Losss, artículo 15.

168 De acuerdo a la Segunda Disposición Transitoria del anteproyecto de *Ley Orgánica de Salud*.

169 MSDS: *Normas para el control sanitario ambiental de los agentes que actúan como reservorios, vectores y fauna nociva a la salud*. Gaceta Oficial n.º 37.649, del 13 de marzo de 2003.

controlar los agentes productores de enfermedades como dengue, malaria, cólera, encefalitis equina venezolana, diarreas, parasitosis intestinales y otras.

Otras resoluciones de relevancia aprobadas en el periodo son: la que establece como obligatoria la adopción de lineamientos sobre salud sexual y reproductiva en los establecimientos de salud<sup>170</sup>; y la que regula las normas para la prestación de servicios sanitarios a adolescentes, en el marco de los principios y derechos desarrollados en la Lopna<sup>171</sup>.

A escala estatal, diversas ONG de Mérida presentaron al Consejo Legislativo estatal un Proyecto de Ley sobre Personas que Viven con VIH-SIDA, centrado en medidas de promoción y protección. Funcionarios defensoriales participaron en las discusiones de este instrumento. La ley fue aprobada en agosto de 2003, siendo la primera en su ámbito que se promulga en el país.

## Políticas públicas

El MSDS es el órgano encargado de diseñar y ejecutar las políticas orientadas a garantizar el derecho a la salud, en forma universal y equitativa a toda la población<sup>172</sup>. Durante 2003, mantuvo el diseño básico de intervención, dentro del marco de lo previsto en el Plan de Desarrollo Económico y Social<sup>173</sup>. En relación con las políticas públicas de salud, establece cuatro directrices estratégicas: 1) la determinación de las necesidades sociales; 2) las estrategias de promoción de calidad de vida; 3) la conformación de redes de promoción de calidad de vida; y 4) la transformación del modo de la gestión pública del MSDS. De estos cuatro ejes, la acción del MSDS se concentró fundamentalmente en las estrategias vinculadas con la promoción de la salud y de la calidad de vida.

En relación con la inversión en salud, la tendencia durante los últimos 4 años evidencia un crecimiento gradual moderado en la asignación presupuestaria oficial. Los presupuestos de 2001 (Bs. 1.729 millardos) y 2002 (Bs. 2.098 millardos) significaron un 1,49 y 1,58% del PIB, respectivamente. A su vez, el presupuesto reconducido de 2003 alcanzó el monto de Bs. 2,446 billones (1,8 % del PIB), mientras que para 2004 se solicitaron Bs. 3,1 billones, lo que supone el 1,9% del PIB<sup>174</sup>. En todos los casos, estas cifras se encuentran por encima del 6,1% del presupuesto nacional, lo que significa un notable avance con respecto a la inversión de 1998 y 1999<sup>175</sup>.

170 MSDS: *Resolución mediante la cual se establece [...] los lineamientos Estratégicos para la Promoción y el Desarrollo de la Salud Sexual y Reproductiva*. Gaceta Oficial n.º 37.705, del 5 de junio de 2003.

171 MSDS: *Resolución mediante la cual se establece [...] los lineamientos Estratégicos para la Promoción y el Desarrollo de las y los Adolescentes*. Gaceta Oficial n.º 37.705, del 5 de junio de 2003.

172 MSDS: *Memoria y cuenta, 2002*.

173 MSDS: *Plan Estratégico Social*. Febrero de 2002. Mimeo.

174 *Ley de Presupuesto 2004 y Modificaciones*. Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre).

175 Los datos sobre inversión y presupuestos fueron aportados por el Dr. Mauricio Vega, Director General de Planificación y Presupuesto del MSDS, en reunión en la sede de la Defensoría, Caracas, 14 de agosto de 2003.

La reconducción del presupuesto para 2003 se debió a los efectos económicos de la paralización de la industria petrolera. Esta redistribución presupuestaria produjo, a lo largo de 2003, un significativo retardo en las transferencias de las partidas presupuestarias. Para diciembre de 2003, se había ejecutado un 90% del presupuesto, por la vía de las partidas transferidas a los estados descentralizados, centralizados o dependientes del Ejecutivo Nacional.

### **Programas especiales de prevención y atención primaria**

La atención primaria es el nivel de asistencia sanitaria esencial, puesta al alcance de la comunidad con su plena participación y a un costo soportable. Representa el núcleo esencial del sistema nacional de salud, y es un factor determinante para el desarrollo social y económico de la comunidad. Asimismo, debe abarcar los factores sociales, de desarrollo y de servicios e infraestructura sanitaria asociados con las condiciones para la realización progresiva del derecho. Durante el periodo en estudio, el Ejecutivo Nacional impulsó dos iniciativas de relevancia en este campo: el Plan Barrio Adentro y el Programa de Boticas Populares.

#### ***Plan Barrio Adentro***

En su componente de salud, el objetivo del Plan Barrio Adentro<sup>176</sup> es precisamente consolidar un sistema de atención primaria que brinde asistencia a las comunidades de difícil acceso y cobertura. Se orienta a cubrir los principales problemas de salud de la comunidad, prestando servicios básicos de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de la salud. Su concreción se debe al Convenio de Salud Cuba-Venezuela, mediante el cual la República de Cuba provee a Venezuela con médicos de familia del sistema de salud cubano<sup>177</sup>. Si bien la propuesta se desarrolló inicialmente en el municipio Libertador (Caracas) durante el primer semestre de 2003, pronto se convirtió en política nacional. Hoy día, la Coordinación Nacional del Plan Barrio Adentro es compartida entre el IVSS y el MSDS.

El plan prevé la ubicación de un médico por cada 1.200 personas (aproximadamente, 1 por cada 250 familias), en comunidades con alto nivel de exclusión social, promoviendo la participación comunitaria en su desarrollo e implementación. A su vez, se busca la integración del plan con otros programas del MSDS<sup>178</sup>. Las funciones básicas que se adelantan en el marco de intervención son: a) educación sobre los principales problemas de salud en la comunidad y los métodos de prevención y de control; b) promoción del suministro de alimentos y de una nutrición apropiada; c) abastecimiento de agua potable y

<sup>176</sup> Este programa está sustentado en los artículos 8 y 56 de la Ley del Ejercicio de la Medicina, referentes al ejercicio de médicos extranjeros en el territorio nacional; en el Convenio de Cooperación Técnica entre Cuba y Venezuela; en la Ley de Extranjeros, y en la normativa de registro sanitario para los medicamentos que ingresan al país.

<sup>177</sup> El Convenio de Salud Cuba-Venezuela se enmarca en el Convenio de Cooperación Técnica Cuba-Venezuela. Información proporcionada por la Lic. Carmen Velásquez de Visbal, Directora General de Asuntos Internacionales y Cooperación Técnica del MSDS.

<sup>178</sup> Cifras aportadas por la Dra. Juana Contreras, Coordinadora Nacional de Atención Primaria del MSDS y del Plan Barrio Adentro.

saneamiento básico; d) asistencia materno-infantil, incluidos servicios de planificación familiar; y e) inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.

### **Programa de Boticas Populares**

El acceso a los medicamentos esenciales a costos asequibles es un elemento esencial del derecho a la salud. En este ámbito, el Ejecutivo Nacional adelanta el programa de las llamadas boticas populares<sup>179</sup>, que son farmacias donde se expenden 128 medicamentos esenciales destinados a atender las 25 principales enfermedades que padecen los venezolanos, con un 85% de descuento<sup>180</sup>. Estos establecimientos funcionan dentro de las instalaciones de los mercados de alimentos populares (Mercal), construidos en zonas de población de bajos ingresos a lo largo del territorio del país<sup>181</sup>.

Estas boticas apuntan a constituir una red de cobertura geográfica estratégica, que brinde un suministro confiable, accesible y oportuno de medicamentos esenciales a la población de menores recursos, en áreas de exclusión social y áreas de difícil acceso geográfico. Para evitar que los medicamentos sean revendidos a precios mayores, y a fin de garantizar el control de inventario, sólo son vendidos previa presentación de récipes emitidos por entidades de atención autorizadas.

### Situación general

#### **La (des)estructura del sistema de salud**

El sistema nacional de salud comprende los subsectores público y privado. El primero está sujeto a un proceso de descentralización inconcluso, que ha transferido los servicios de salud a 17 gobernaciones, mientras que en los restantes 7 estados aún son gestionados por el Ejecutivo Nacional<sup>182</sup>. Esta estructura asistencial pública está compuesta por las respectivas redes de hospitales concentrados en las grandes ciudades; y las redes de ambulatorios rurales y urbanos, que presentan poca capacidad resolutive y de respuesta. El conjunto de sistemas regionales está, a su vez, sujeto a la coordinación del MSDS, como ente rector central.

Adicionalmente, otros organismos cuentan con entes prestadores de atención médico asistencial. Entre ellos, se encuentran la red de hospitales y ambulatorios del IVSS; la red de ambulatorios del Instituto de Previsión y Asistencia Social del MECD (Ipasme); los

179 MSDS: Programa "Botica Popular". Sistema Subsidiado de Medicamentos Esenciales. Listado Oficial de Medicamentos Esenciales. Diciembre de 2003.

180 Los medicamentos esenciales, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Medicamentos, son aquellos que sirven para satisfacer las necesidades de atención de salud de la mayoría de la población.

181 ÚLTIMAS NOTICIAS: Farmacias tienen tremenda competencia. Boticas de Mercal son un Resuelve. 23 de octubre de 2003, pág. 10. (El programa Mercal es analizado en el capítulo de derechos económicos).

182 Los convenios de transferencia de servicios de salud que rigen la actual estructura fragmentaria del Sistema de Salud se guiarán por la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 4.153, del 28 de diciembre de 1989.

hospitales militares, adscritos a la Dirección de Sanidad Militar del Ministerio de la Defensa; y los establecimientos de salud de los 33 centros penitenciarios del país, adscritos al MIJ.

Los resultados de más de tres mil inspecciones realizadas por la Defensoría del Pueblo a establecimientos médico-asistenciales durante los años 2001 a 2003, permiten afirmar que la estructura actual del sistema de salud dificulta la prestación efectiva de los servicios. Una de las causas de este diagnóstico es la ausencia de ejecución coordinada de las políticas públicas dirigidas a promover y garantizar calidad de vida.

Si bien el proceso de descentralización ha logrado resultados favorables en algunos estados, su inconclusa ejecución significó la fragmentación del sistema de salud público. Adicionalmente, en la actualidad, diversos sistemas regionales centrados en paradigmas asistencialistas coexisten con los nuevos paradigmas del Ejecutivo Nacional, que delinean una política de promoción de salud y calidad de vida. La coordinación se ve igualmente afectada por la falta de colaboración entre diversas entidades regionales y el ente central, debido a la situación política del país.

A esta fragmentación, que afecta notablemente la capacidad rectora y de control del MSDS, se suman las fallas en los mecanismos de transferencia de recursos financieros desde el Ejecutivo Nacional a las gobernaciones respectivas. La falta de coordinación efectiva y el lastre de los mecanismos burocráticos retardan los procesos de transferencia de recursos, específicamente, las transferencias de partidas del MSDS y los aportes que las gobernaciones deben hacer al sector salud, a través del situado constitucional.

Otro factor relevante para el diagnóstico del sistema de salud es la significativa ampliación de la cobertura de los servicios de salud a cargo del IVSS: desde la promulgación de un decreto presidencial en 1999, toda la población nacional, tanto asegurados como no cotizantes, tienen derecho a recibir atención en estos centros. Esta medida ha generado un impacto relevante sobre la infraestructura del sistema de salud bajo su cargo. En efecto, la ampliación de la cobertura “... *ha traído una distorsión funcional: los ingresos por recaudación (población cotizante) son los mismos y los egresos son mayores*”<sup>183</sup>. Si bien esas consecuencias deben ser abordadas, para garantizar la continuidad del servicio, la medida permitió garantizar el principio de universalidad y gratuidad, en tanto se desarrollan las instituciones vinculadas con el nuevo sistema de seguridad social y el sistema público nacional de salud, los cuales habrán de orientarse a garantizar la gratuidad y la calidad de la atención.

### **Conflicto de competencias**

Durante el periodo, se produjo un conflicto de competencias entre la Alcaldía Metropolitana y el MSDS que ilustra los riesgos derivados de una descentralización

183 SCARANO FILESARI, Mario: *El IVSS como piedra angular de la Seguridad Social en Venezuela*. Mimeo. Noviembre 2002.

apresurada y mal gestionada, y los problemas existentes para ejercer la rectoría del sistema. En el marco del *lock out* empresarial y la paralización de la industria petrolera de diciembre de 2002 y enero de 2003, las autoridades sanitarias metropolitanas paralizaron parcialmente los servicios de salud a cargo de los distritos sanitarios que controlan la red ambulatoria metropolitana, generando la suspensión total o parcial de consultas externas e intervenciones quirúrgicas electivas en hospitales.

Debido al impacto de esta situación sobre la vigencia del derecho, así como a la sostenida conflictividad entre los trabajadores y profesionales de la región, la Defensoría exhortó al MSDS a cumplir con su labor de supervisión y evaluación de los servicios de salud pública transferidos<sup>184</sup>; mientras que se instó a la alcaldía a cumplir con sus obligaciones en materia de salud<sup>185</sup>. A instancias de esta institución, se realizó una mesa de diálogo entre los entes prestadores (Secretaría de Salud de la Alcaldía Metropolitana) y el ente regulador (MSDS). Sin embargo, la iniciativa de diálogo fracasó, y el ministerio solicitó públicamente a la alcaldía la reversión del servicio<sup>186</sup>, vale decir, la entrega de los hospitales transferidos.

Este problema evidenció que la ausencia de un régimen legal, definido de acuerdo con los principios constitucionales, representa un factor decisivo en la vulneración del derecho a la salud: la ley que regula el subsistema de salud aún está en discusión en la AN, y ni la Ley Orgánica de Descentralización<sup>187</sup> ni el convenio de transferencia de competencias<sup>188</sup> prevén las causales para la reversión de la transferencia del servicio de salud al Ejecutivo Nacional. El referido convenio prevé la creación de una comisión responsable de resolver las dudas, discrepancias y controversias que se presenten con motivo de la ejecución del programa de transferencia y el cumplimiento del convenio. Sin embargo, a la fecha, esta comisión no se ha instalado.

A despecho de este vacío, la cuestión de fondo confronta, a juicio de la Defensoría, la promoción de la política de descentralización, con la obligación de proteger y garantizar el derecho a la salud. Al respecto, el desarrollo de las políticas debe ser progresivo y, en consonancia con la CRBV, nunca a costa de la vulneración de derechos. De cualquier manera, resulta imperativo sustentar debidamente las causales para una

184 Comunicación con n.º de exp. DD-271-02 /19-11-2002.

185 La Defensoría del Pueblo elaboró un plan de inspecciones en centros del Área Metropolitana para evaluar la prestación de servicios durante el lapso que duró el *lock out* empresarial. Se levantaron actas de cada una de estas inspecciones, que se encuentran archivadas en la institución.

186 Por iniciativa de la Defensoría, se instaló una mesa de diálogo de salud, en la que estuvieron presentes el SubSecretario de Salud de la Alcaldía Metropolitana, Dr. Rafael Rodríguez Cedeño (como ente prestador), y el Vice Ministro de Salud, Dr. Jacobo Mora, y otros directores del MSDS (como ente regulador). La propuesta de intervención fue asimismo reiterada en declaraciones públicas del Ministro de Salud, Dr. Roger Capella.

187 La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público permite reasumir la administración de los servicios transferidos, previa solicitud y aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

188 *Convenio de Transferencia del Servicio de Salud prestado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a la Gobernación del Distrito Federal*. Caracas, 22 de junio de 1998.

posible reversión, con el objetivo de evitar una decisión no sustentada en los presuntos incumplimientos<sup>189</sup>.

### **Planes de atención primaria y de intervención urgente**

Para diciembre de 2003, el Plan Barrio Adentro estaba brindando asistencia en comunidades de casi todos los estados del territorio nacional, por medio de la labor de 10.169 médicos cubanos (de los que más de la mitad son mujeres). Dos son las fortalezas de este plan: además de brindar asistencia a las comunidades más descuidadas por la acción pública, permite abordar y proponer soluciones a las fallas en la labor preventiva de la red de ambulatorios. También es positiva la integración de la comunidad al equipo de salud, en tareas preventivas y de detección de necesidades, entre otras, aspecto que ha contribuido a crear espacios de participación y educación social en salud inéditos en el país.

En contraste, destaca como un obstáculo para su consolidación el hecho de que no esté integrado de manera efectiva en las políticas del ente rector (MSDS) y los ejecutores (los sistemas regionales). En concreto, la información registrada por los médicos de Barrio Adentro no está integrada a los sistemas de registro epidemiológico del MSDS, deficiencia que debe abordarse prioritariamente, para garantizar que no se consolide un registro paralelo.

A su vez, los primeros meses de su implementación evidenciaron las dificultades para la articulación del sistema de atención primaria con el sistema de atención médica especializada. Esto se hace más evidente en Caracas, donde la Alcaldía Metropolitana –que tiene adscrita la mayor red de hospitales y ambulatorios del área– no participa en la ejecución del programa. Asimismo, entre los retos fundamentales para su consolidación, destaca la necesidad de promover la paulatina sustitución de los recursos humanos por personal venezolano, así como lograr su plena integración al sistema nacional de salud.

Las recomendaciones de la Defensoría al respecto incluyeron: la elaboración de talleres de adecuación e inducción en terapéutica médica a los médicos cubanos, impartidos por especialistas venezolanos; el fortalecimiento de la red para el sistema de referencia y contrarreferencia entre el sistema de atención primaria y el sistema de atención médica especializada; y la incorporación progresiva de médicos venezolanos.

Por otra parte, durante 2003, el MSDS invirtió 4 millardos en el Programa de Boticas Populares. Dicha inversión permitió la puesta en marcha de 78 establecimientos

<sup>189</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica en relación con el presunto incumplimiento del Convenio de Transferencia de las Competencias de los Servicios de Atención Médico Asistencial, suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y la Gobernación del Distrito Federal.* EXP. DD-271-02/19-11-2002.



en todo el país, a los que se sumarían otros 22 en el último bimestre del año. La meta del Ejecutivo es alcanzar las 200 boticas populares, generando 300 nuevos empleos directos (entre auxiliares de farmacia, farmacéuticos y supervisores de región). Para 2004, se espera cuadruplicar la inversión, llevándola a Bs. 16 millardos<sup>190</sup>.

Este novedoso programa, orientado a facilitar el acceso a medicamentos por parte de las poblaciones más desasistidas, fue objeto de dos denuncias. Por un lado, el Consejo de Facultad de Farmacia de la UCV denunció el programa ante el MP por conflicto de competencia<sup>191</sup>. A su vez, la Federación Farmacéutica Venezolana introdujo ante el TSJ un recurso de amparo contra el ministro de salud. La acción alegaba que la expedición de permisos para el funcionamiento de las boticas populares violaba derechos constitucionales. En noviembre, la Sala declinó conocer el recurso, el cual, al cierre de este Anuario, está siendo conocido por la Sala Constitucional<sup>192</sup>. Ambas acciones se centran en el cuestionamiento a la expedición de medicamentos en locales que no están bajo la tutela directa del gremio farmacéutico.

Finalmente, en el marco de los operativos cívico-militares del Plan Bolívar 2000, el Ejecutivo Nacional ha adelantado operativos de atención médico-asistencial, que se desarrollan o bien en enfermerías y quirófanos de campaña, o en centros de salud del sistema público. Llevados a cabo en todo el territorio nacional, incluyen atención médica en odontología, pediatría, medicina general, planificación y asesoría legal, así como cirugías ambulatorias a pacientes con largos tiempos de espera. En Caracas, estas jornadas se llevaron a cabo en coordinación entre el IVSS, la alcaldía del municipio Libertador (Caracas) y la FAN. En los hospitales Miguel Pérez Carreño y Domingo Luciani (IVSS), se realizaron más de 1.200 y 800 intervenciones, respectivamente.

Estas acciones de intervención inmediata sirvieron para garantizar la atención médico-asistencial a un importante número de ciudadanos, que de otra manera enfrentarían largos periodos de espera. Además de responder a los principios de accesibilidad, gratuidad y oportunidad, su ejecución aporta al descongestionamiento de los hospitales de Caracas. Si bien no se consideran políticas públicas formales, los resultados arrojados por estos operativos se evalúan positivamente. Sin embargo, su efectividad debe ir acompañada de políticas estructurales de recuperación del sistema nacional de salud, por medio de un replanteo de los procesos de descentralización, la recuperación efectiva del papel rector del ente central y la incorporación efectiva de los planes de asistencia primaria en el sistema.

190 Información proporcionada por el Coordinador del Programa de Boticas Populares del MSDS, Rafael Hernández, el 1 de octubre de 2003.

191 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Memorando con comunicación enviada por el Ministerio Público relativa a la denuncia efectuada por los miembros del Consejo de Facultad de Farmacia de la Universidad Central de Venezuela*. Dirección General de Servicios Jurídicos.

192 ÚLTIMAS NOTICIAS: *Futuro de las "boticas populares" decidirá Sala Constitucional del TSJ*. Caracas, 28 de noviembre de 2003, pág. 2.

## **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo en estudio, la Defensoría recibió al menos 431 peticiones o quejas en las cuales se identificaron situaciones y actuaciones que afectaron al derecho a la salud. La cifra representa una disminución del 23% respecto al registro de 2002 (586). Del total de quejas, 320 fueron denuncias individuales, 55 afectaron a colectivos y 56 corresponden a expedientes abiertos por iniciativa de la institución.

Tres tipos de órganos del Poder Ejecutivo recibieron denuncias directas: gobernaciones (43), ministerios (31) y alcaldías (23). El MIJ acumuló el mayor número de señalamientos (23), relativos a personas bajo custodia del Estado. Si bien la responsabilidad del MSDS fue señalada por los peticionarios en 8 oportunidades, distintos organismos adscritos al mismo recibieron señalamientos. Tanto institutos autónomos (34) como hospitales no descentralizados en diferentes estados del país (227) fueron también señalados; el IVSS recibió 26 denuncias. Adicionalmente, al menos 9 prestadores privados de salud fueron señalados en otras tantas ocasiones.

En cuanto a la distribución geográfica, la Sede Central, ubicada en Caracas, concentró el mayor número de denuncias (148), seguida de los estados Amazonas (25); Mérida y Miranda (23 cada uno); Anzoátegui y Sucre (21 cada uno); Monagas (17); Bolívar, Carabobo, Delta Amacuro y Zulia (16 cada uno); Lara (14); Vargas y Guárico (11). En el resto de los estados se registraron entre 1 y 9 casos.

Un total de 168 denuncias (39%) involucró a poblaciones vulnerables, particularmente afectadas durante el periodo de escasez de insumos, recursos y medicamentos. Entre ellas, 47 personas bajo custodia del Estado, 33 mujeres embarazadas, 24 niños, 8 pacientes mentales, 9 personas mayores, y 8 personas que viven con VIH/SIDA (PVV). Representantes de este último grupo denunciaron además la escasez de tratamientos, lo que afectaba a un universo mayor de seropositivos. Adicionalmente, 27 personas con enfermedades de alto costo y alto riesgo de distinta naturaleza introdujeron quejas ante la institución.

A continuación se presenta un análisis de los casos procesados por la Defensoría, a partir de las principales causas de las quejas, agrupadas en función de los cuatro elementos esenciales del derecho identificados por el Cdesc. En no pocas ocasiones se detectaron varias de estas causas en un mismo caso, pero se ha procedido a su procesamiento por categorías, con el objetivo de facilitar el diagnóstico de la situación del derecho que refleja la actividad de la institución. A su vez, se incluye un informe especial acerca de la disponibilidad de recursos y su impacto sobre las personas con enfermedades de alto riesgo y costo; en este marco se analizan varios casos relevantes.

En el primer apartado se refieren situaciones que ilustran fallas del sistema de salud, vinculadas fundamentalmente con los recursos disponibles o con el estado de

los centros de salud. Si bien un elevado número de quejas de otra naturaleza están relacionadas con esta problemática, se trata aquí de circunstancias que afectan directamente la disponibilidad de los servicios. Las causas de las quejas refieren a: falta o insuficiencia de recursos (104 quejas) y cierre o restricción indebida de centros de atención (en 27 ocasiones). También se recogen denuncias relacionadas con las fallas en las políticas de control de enfermedades emergentes (5), vinculadas fundamentalmente con el acceso a los servicios de prevención.

En el segundo apartado se refieren situaciones relacionadas con la accesibilidad de los servicios. Las causas de las quejas fueron, por un lado, denegación de servicios o recursos (91 denuncias) que, si bien a menudo estaban relacionadas con problemas de insumos o recursos, también podrían reflejar una circunstancia de discriminación por parte de los funcionarios encargados del servicio. Por otro lado, se recogen dos tipos de quejas relacionadas con la accesibilidad económica del servicio: las primeras se relacionan con la vulneración del principio constitucional de gratuidad de la salud, por medio de solicitudes indebidas de cobro o recursos (27 quejas); y las segundas registran solicitudes de personas que acudieron a la institución por no tener acceso a medicamentos indispensables para su salud (42 solicitudes). La problemática relacionada con este tema es abordada también en el informe especial. Finalmente, se recogen situaciones que reflejaron desconocimiento del derecho de petición y oportuna respuesta, por afectar el acceso a información en relación con la salud (en 19 oportunitades).

En el tercer apartado se reflejan situaciones relacionadas con la ética médica, que se tradujeron en perjuicios para los afectados. Muchos de estos casos están directamente relacionados con problemas de recursos, pero además reflejan fallas en relación al principio de aceptabilidad. Las principales causas identificadas son: traslados injustificados (18 casos), malos tratos (26 denuncias) y afectación de los derechos de los pacientes (4 casos).

Finalmente, se agrupan las quejas que reflejan situaciones relacionadas fundamentalmente con la calidad del servicio prestado. De nuevo, si bien están normalmente relacionadas con los recursos, reflejan problemas de la calidad del servicio, que acarrearán perjuicios para los usuarios del sistema, que son a la vez titulares del derecho a la salud. Las causas han sido agrupadas en los siguientes renglones: condiciones inadecuadas de atención (22 quejas), falta de atención adecuada (89 denuncias) y falta de atención oportuna (56 denuncias). Adicionalmente, 2 peticionarios pusieron en tela de juicio la calidad de los medicamentos entregados por servicios públicos de salud. Este tema es abordado en el informe especial, en relación con la adquisición por parte del Estado venezolano de medicamentos genéricos para tratar el VIH/SIDA.

### **Disponibilidad**

#### Falta o insuficiencia de recursos

Es el registro de situaciones en las que se refiere la falta de disponibilidad de recursos o insumos necesarios para garantizar la prestación del servicio de salud. Fue el mayor motivo de denuncias o quejas durante el periodo en estudio (104). Los peticionarios fueron tanto ciudadanos comunes afectados, como miembros del personal de atención a la salud de diferentes centros, quienes alertaban sobre la imposibilidad de brindar un servicio de calidad. En 21 casos se denunció la denegación de acceso a servicios o recursos; en 9, la falta de atención adecuada u oportuna; y en otros 9, condiciones inadecuadas de atención.

El 14 de julio, uno de los internos del Hospital Vargas (Caracas) informó telefónicamente que no le habían suministrado alimentos a los pacientes durante tres días. Ese mismo día, se realizó una inspección que sirvió para comprobar la veracidad de la denuncia; debido a la rescisión del contrato con la proveedora de alimentos, se preveía que la falta de alimentos se prolongase al menos durante otros dos días. Durante ese tiempo, los familiares se encargarían de alimentar a los pacientes y el centro sólo garantizaría alimentación a aquellos que no tuviesen asistencia externa (P-03-05445 y P-03-02822). En días subsiguientes, siete inspecciones más permitieron comprobar la misma situación en otros 6 centros dependientes de la Alcaldía Metropolitana; todos los centros inspeccionados presentaban en común la falta o insuficiencia de insumos y recursos de atención. Ante esta situación, la Defensoría exhortó a la alcaldía a tomar medidas urgentes para solucionar la falta de alimentos. Asimismo, convocó a una serie de mesas de diálogo, que se instalaron el 21 de agosto.

La primera mesa contó con la participación de representantes de la alcaldía, el Sindicato de Hospitales y Clínicas del Distrito Metropolitano, la Comisión de Salud del Cabildo Metropolitano, el MF, Inamujer y el MSDS. Esta iniciativa se mantuvo hasta diciembre de 2003; sin embargo, no se obtuvieron resultados favorables, dada la reiterada inasistencia de los representantes de la Alcaldía Metropolitana.

#### Cierre o restricción indebida de centros de atención

Se registraron 27 casos bajo este patrón. Entre ellos, al menos diez se produjeron en el marco del paro empresarial de principios de año y otros 3 obedecieron a conflictos laborales. 7 de los registros corresponden a restricciones de servicios, justificadas en su mayoría por la falta o ausencia de recursos, mientras el resto corresponde a denuncias de comunidades acerca de suspensiones o cierres no justificados de ambulatorios o módulos asistenciales.

En septiembre, una comisión defensorial se trasladó al Hospital Clínico Universitario (Caracas), a fin de mediar para lograr el restablecimiento de las labores habituales, paralizadas por incumplimientos salariales con el personal obrero. Un ciudadano denunció que su

padre, enfermo renal recluso en ese centro, no había podido ser dializado debido a que los ascensores se mantenían fuera de funcionamiento, en virtud del cese de actividades. De inmediato, se gestionó su traslado a la unidad de nefrología, donde fue debidamente atendido. Luego se exhortó a los representantes sindicales del hospital a mantener las acciones de protesta dentro del marco legal, sin vulnerar el derecho a la salud de los pacientes. Paralelamente, se instó a las autoridades competentes a honrar sus compromisos laborales con los obreros afectados (P-03-07888).

### Control de enfermedades emergentes

Así se catalogaron 5 quejas o denuncias que cuestionaron la actuación del Estado para controlar efectiva y oportunamente brotes de enfermedades emergentes, obligación considerada específicamente en la CRBV.

En concreto, un enfermero del ambulatorio de Mavaca, municipio Alto Orinoco (Amazonas), señaló en agosto que se habían presentado varios casos de paludismo, neumonía y hepatitis en la comunidad. Según su testimonio, también en las comunidades Mavaquita, Washeve, Sipo, Caruhana, Witopijivey, Hiomita, Torita y Hashitowe se habían presentado algunos casos, sin que se realizaran las visitas médicas correspondientes. Informó que no se habían realizado operativos de vacunación y que tampoco el ambulatorio contaba con los recursos necesarios para atender los brotes de enfermedad (P-03-00318). La Defensoría intervino ante la Dirección Estatal y el Consejo Estatal de Salud de Amazonas, a fin de velar para que se gestionaran los recursos requeridos para atender a la población afectada.

### *Accesibilidad*

#### Denegación de servicios o recursos

Es el registro de ciudadanos que afirman haber sido rechazados al intentar acceder a servicios de atención de salud, hecho que no está justificado en ningún caso, por ser discriminatorio y violatorio del principio de accesibilidad del derecho. Se conocieron al menos 91 denuncias de este tipo, muchas de ellas asociadas con falta o ausencia de recursos, traslados injustificados y solicitudes indebidas de cobros o recursos.

El 11 de febrero, una mujer en avanzado estado de gestación acudió a la institución para denunciar que no le habían atendido en la Maternidad Concepción Palacios (Caracas), pese a presentar pérdida de líquido amniótico. La Defensoría inició inmediatamente una intervención urgente, logrando que la paciente fuese ingresada en el referido centro asistencial. Al día siguiente, otra comisión se trasladó a la maternidad, verificando que la peticionaria había dado a luz sin complicaciones y había sido debidamente atendida (P-03-01090).

### Solicitud indebida de cobro o recursos

Bajo este término se agrupan testimonios de personas a las que funcionarios de diferentes centros públicos de salud les solicitaron cobros o recursos (insumos médicos) como condición para ser atendidos. Se registraron un total de 27 casos, algunos de ellos asociados a denegación de acceso a servicios o recursos o falta de atención adecuada u oportuna. Al menos en 3 oportunidades, la solicitud de cobro se realizó a través de la figura de fundaciones. En uno de los casos, un ciudadano que había recibido un impacto de bala con resultado de fractura en el tobillo, fue atendido en octubre en el Hospital Jesús Yerena (Caracas). Para ser intervenido quirúrgicamente, el hospital solicitó los insumos médicos a la familia, quienes acudieron a la Defensoría en busca de orientación (P-03-09559).

La CRBV consagra explícitamente el principio de gratuidad de la prestación de los servicios públicos de salud. A su vez, la Ley Orgánica de Salud vigente prevé que cada establecimiento de atención médica debe contar con su propia asignación presupuestaria, proveniente del presupuesto nacional para la salud, a fin de cubrir los costos de personal, dotación y mantenimiento. De ello se deriva la prohibición de exigir el cobro por el servicio prestado, la cual obliga a cualquier institución relacionada con la administración de servicios de salud públicos.

En la década pasada, muchas de las fundaciones creadas en los servicios de atención a la salud establecieron sistemas de *recuperación de costos*, que contravienen este principio constitucional y que, en muchos casos, todavía siguen ejerciendo esta función inconstitucional<sup>193</sup>. Frente a esta problemática, la Defensoría del Pueblo instó al MSDS y a los directores de hospitales, a girar instrucciones a los centros de salud dependientes del Estado, a los fines de que se abstengan de realizar este tipo de cobros por los servicios que prestan<sup>194</sup>.

### Falta de acceso a medicamentos

Bajo este renglón, se agrupan solicitudes de ayuda por parte de ciudadanos que afirmaron no tener recursos para costear medicamentos indispensables para su salud, o que denunciaron que no habían podido obtenerlos porque estaban agotados. En 42 ocasiones se recibieron solicitudes relacionadas con este tipo de circunstancia. En algunos casos, se trata de medicamentos que deberían ser suministrados por los entes estatales competentes.

193 En inspección realizada el 26 de diciembre de 2003 en diversos servicios del Hospital José Gregorio Hernández de Catia (Caracas), una comisión defensorial pudo verificar las denuncias de cobros. Así mismo, en el Hospital Vargas (Caracas), existe un *baremo* de costos para estudios radiológicos; la Defensoría cuenta con originales de recibos de pagos por parte de pacientes. También se mantiene la práctica de cobro a través de fundaciones en el Hospital Universitario de Maracaibo.

194 Intervención de la Defensora Especial de Salud y Seguridad Social, en reunión sostenida en la sede del MSDS en Caracas con directores de hospitales a escala nacional. Esta opinión fue también recogida en acta defensorial, en las mesas de diálogo de salud que se llevaron a cabo en la Defensoría del Pueblo durante el año 2003.

### Derecho de petición y oportuna respuesta

La Defensoría registró 12 denuncias relativas a requerimientos de información no atendidos por los funcionarios de salud, sobre aspectos relativos a servicios de atención. Uno de estos casos fue dado a conocer por una especialista en cardiología del Hospital José Gregorio Hernández de Los Magallanes de Catia (Caracas). Según su testimonio, el 18 de febrero se produjo un cierre injustificado del mencionado centro asistencial. A raíz de este hecho, dos días más tarde, el director del hospital recibió una comunicación firmada por los jefes de varios servicios y por miembros de la contraloría social (conformada por médicos, empleados y representantes de la comunidad), quienes solicitaban conocer las razones que dieron lugar al cierre. No obstante, no recibieron respuesta de la directiva (P-03-01400).

### *Aceptabilidad*

#### Traslados injustificados

Se trata de 19 denuncias sobre la práctica conocida como *ruletteo* hospitalario. En estos casos, los afectados afirman que su salud se vio afectada luego de haber acudido a más de un centro de atención de salud, donde no fueron atendidos, la mayoría de las veces, bajo el argumento de inexistencia de recursos para una atención adecuada o por desestimar las causas por las cuales se solicitó atención. Al menos la mitad de los traslados injustificados se produjeron luego de la denegación de atención en otros centros. 9 denuncias eran de mujeres embarazadas, y otras 4 de pacientes mentales. Asimismo, un caso que afectó a un paciente de tuberculosis es presentado en el informe especial sobre el impacto de la crisis de salud y las medidas adoptadas para paliar sus efectos.

En octubre, una mujer con 31 semanas de gestación fue remitida del Hospital General de los Valles del Tuy (Miranda), por presentar un diagnóstico que requería terapia intensiva neonatal, inexistente en el centro de origen. Su hermana denunció en la Defensoría que se habían trasladado a Caracas, y habían recorrido infructuosamente 8 centros asistenciales, sin haber logrado el ingreso de la afectada en ninguno de ellos<sup>195</sup>. La intervención de la Defensoría tuvo como resultado el ingreso de la afectada en el Hospital Pérez Carreño (P-03-08865).

#### Malos tratos

Registra casos de ciudadanos que afirmaron haber sufrido malos tratos por parte de profesionales de la medicina u otro personal de los centros de salud. En 7 casos los malos tratos incluyeron denegación de servicios; en otros 4, también se denunció falta

195 Los centros señalados fueron: Maternidad Concepción Palacios; Hospitales Materno Infantil de Caricuao y de Petare; Maternidad Santa Ana; Hospital José Gregorio Hernández de Catia; Hospital Domingo Luciani; Hospital Clínico Universitario; y Hospital Victorino Santaella.

de atención adecuada, y en 3, traslados injustificados. En otros casos, los malos tratos se asociaron a falta de atención oportuna e insuficiencia de recursos. En 3 de estos casos fueron personas bajo custodia del Estado quienes se vieron afectadas.

En julio, dos PVV afirmaron haber sido maltratados por el Coordinador de la Unidad Inmunológica del IVSS de San Bernardino (Caracas) y por una auxiliar de farmacia del mismo centro. Cuando fueron a retirar los tratamientos prescritos para el VIH, la encargada de la farmacia les informó que éstos se habían acabado. Al solicitar información respecto a esta situación, la funcionaria habría respondido: “*Se morirán*” (P-03-06074). La Defensoría solicitó al IVSS que los peticionarios fuesen aceptados para evaluación clínica en otro centro, e instó al MP y a las autoridades del IVSS a que realizaran una investigación de estos hechos.

### Derechos de los pacientes

Bajo este renglón se registran 4 casos, en los cuales se denunció la toma de decisiones inconsultas o claramente contrarias a la voluntad del paciente. Uno de ellos afectaba a un grupo de pacientes psiquiátricos de la Colonia Psiquiátrica de Anare, la cual se vio seriamente afectada por el deslave de Vargas de 1999. Desde entonces, habían sido primero recludos en el Centro de Salud Mental del Este El Peñón (Caracas), y luego habían sido sometidos a continuos traslados entre los dos centros, sin consultar a sus familiares. Esta situación afectaba los procesos de atención y recuperación, deteriorando aún más la integridad psíquica de los afectados.

En las semanas siguientes, una comisión defensorial inspeccionó diversos centros, a fin de verificar si contaban con las condiciones idóneas de hospitalización para los pacientes que serían trasladados. Esta acción permitió detectar problemas con el suministro de alimentos a los pacientes en el Centro de Resocialización y Rehabilitación Buena Vista (Miranda), producto de la crisis coyuntural del gas doméstico.

A su vez, la Defensoría convocó a una mesa de diálogo con representantes del MSDS, del Centro de El Peñón, del Hospital de Anare y del Hospital Psiquiátrico de Caracas. Allí se abordaron puntos como la situación de los pacientes psiquiátricos provenientes de la Colonia de Anare, la estrategia para descongestionar el Centro de El Peñón y, en general, la situación de los hospitales psiquiátricos del país. Asimismo, se exhortó al IVSS a ubicar en un centro hospitalario de Caracas a una de las pacientes afectadas por traslado al centro de Guárico, a fin de garantizar la cercanía con su familia. Igualmente, se logró reubicar al grupo de pacientes afectados por los traslados continuos y se acordó realizar un censo de pacientes de Anare, para contribuir al descongestionamiento de los centros de Caracas y facilitar su cometido de atender a los pacientes psiquiátricos agudos de la región central.



### **Calidad**

#### **Falta de atención adecuada**

Son casos cuyos afectados afirman haber sufrido consecuencias negativas para su salud (con diferentes grados de gravedad), luego de haber sido atendidos o intervenidos por el personal encargado de los centros de atención, lo que implicaría una vulneración del principio de calidad de los servicios de salud. Se registraron 82 quejas o denuncias de este tipo. Entre ellas, 8 afectaron a mujeres embarazadas, 6 a niños, 23 a personas bajo custodia, 2 a personas mayores y el mismo número a personas con enfermedades crónicas de alto riesgo.

En octubre, una ciudadana denunció la falta de atención adecuada sufrida por su hijo, quien se encontraba cumpliendo condena en el Internado Judicial de Cumaná (Sucre). El recluso había sido trasladado a un centro de salud, donde fue evaluado por un psiquiatra. Posteriormente, fue devuelto al internado judicial, sin garantías sobre la continuidad de su evaluación médica. En efecto, al trasladarse al internado judicial, los funcionarios defensoriales comprobaron que el penado no hablaba y parecía estar en estado semi catatónico. Por esta razón, se solicitó una nueva evaluación psiquiátrica de urgencia y se gestionó la continuación del tratamiento médico prescrito (P-03-01430).

#### **Condiciones inadecuadas de atención**

Se trata de centros de atención que no cumplen los requisitos mínimos para garantizar la calidad del servicio. Las 22 denuncias procesadas revelan problemas asociados con la falta de dotación de recursos, el deterioro de la infraestructura asistencial y el déficit de personal profesional. Este patrón va acompañado, en gran número de casos, por denuncias que refieren denegación de atención o falta de atención adecuada y oportuna.

En julio, una ciudadana acudió a la Defensoría, en su condición de miembro de la contraloría social comunitaria del Hospital José Gregorio Hernández (Caracas). Señaló que ninguno de los ascensores se encontraba en funcionamiento, y añadió su preocupación en torno a la ausencia de condiciones adecuadas de higiene, lo que habría traído como consecuencia la proliferación de animales transmisores de enfermedades. La institución inició las investigaciones del caso (P-03-05038).

#### **Falta de atención oportuna**

Se trata de quejas sobre falta de atención adecuada, aludiendo a dilaciones que inciden negativamente sobre el estado de salud del afectado. Se contabilizaron 55 casos de esta naturaleza, 8 de ellos asociados a falta o insuficiencia de recursos. Otros 9 casos afectaron a personas bajo custodia.

Según denuncia recibida en marzo, un ciudadano de 76 años de edad había sido internado en el Hospital Victorino Santaella (Miranda), a fin de realizarle una intervención urgente

que no había podido ser realizada por falta de plasma sanguínea. Inmediatamente se estableció contacto con el Director del Servicio de Cirugía, quien se comprometió a brindar atención oportuna al paciente (P-03-00194).

### Actuaciones de vigilancia

La Defensoría Especial de la Salud y Seguridad Social fue creada en febrero de 2003<sup>196</sup>. A través de instrumentos de inspección desarrollados por la institución, se respondió a coyunturas específicas, como la epidemia del dengue, la huelga médica, la garantía de prestación de servicios mínimos indispensables y el cierre de diversos hospitales y ambulatorios, entre otros.

Durante el periodo de análisis, se realizaron 843 inspecciones en establecimientos de la red hospitalaria y ambulatoria del país, entre las que destacan las inspecciones realizadas en conjunto con el CNDNA, al Hospital de Niños J. M. de los Ríos y a la Maternidad Concepción Palacios, ambos en Caracas. En concreto, el operativo de inspección a las maternidades de Caracas tuvo como objetivo determinar las principales causas de las reiteradas situaciones de *ruleteo* hospitalario de parturientas.

#### Inspecciones realizadas por la Defensoría del Pueblo a centros de salud

Entidad	2001	2002	2003
Amazonas	57	128	96
Anzoátegui	20	54	31
Apure	23	14	8
Aragua	2	24	18
Área Metropolitana	19	89	27
Barinas	17	17	8
Bolívar	44	105	58
Carabobo	6	17	15
Cojedes	22	26	8
Delta Amacuro	43	87	18
Falcón	6	59	39
Guárico	3	84	102

Entidad	2001	2002	2003
Lara	20	52	32
Mérida	51	160	87
Miranda	3	16	12
Monagas	5	47	13
Nueva Esparta	2	108	77
Portuguesa	19	116	39
Sucre	14	20	10
Táchira	13	59	69
Trujillo	45	31	25
Vargas	23	31	13
Yaracuy	3	37	28
Zulia	39	21	14
<b>TOTAL</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	<b>499</b>	<b>1402</b>	<b>847</b>

196 En concordancia con lo estipulado en el artículo 15 de la Loss.

A su vez, la calidad de los servicios de salud requiere, entre otros factores, de “...personal médico capacitado, medicamentos y equipos hospitalarios científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas”<sup>197</sup>. En concreto, el suministro de medicamentos vencidos –práctica detectada en diversos centros públicos– puede ocasionar graves perjuicios y afectar de manera directa los derechos a la vida y a la salud de los ciudadanos. En ese ámbito, la Ley de Medicamentos<sup>198</sup> contempla penas privativas de libertad para los autores del delito de expendio o suministro de medicamentos deteriorados o caducos.

En su rol de velar por el respeto al derecho a la salud y por la calidad de los servicios públicos, la Defensoría del Pueblo realizó diversas inspecciones para verificar las condiciones del expendio de medicamentos en centros de salud públicos. En ese sentido, destaca su competencia para inspeccionar, de oficio o a instancia de parte, las farmacias o depósitos de medicamentos de los centros hospitalarios, cuando se presume que los mismos expiden medicamentos deteriorados o caducos; así como para tener acceso a los inventarios de los establecimientos de salud. Esta facultad resultó especialmente relevante durante el periodo de análisis, debido a la crisis de disponibilidad de tratamientos para enfermedades de alto costo.

Por otra parte, en febrero de 2002, la Federación Médica de Venezuela (FVM) inició una huelga médica por intermedio de un pliego conflictivo. Paralelamente, introdujo una acción de amparo ante el TSJ “... en defensa de intereses difusos de la sociedad generalmente considerada, y en particular del gremio médico”. La Sala Constitucional admitió esta acción, intentada contra las autoridades del MSDS y el IVSS por no solicitar ante el Ejecutivo Nacional “la efectiva y suficiente dotación de los centros hospitalarios a escala nacional”<sup>199</sup>.

Al ser notificada por el TSJ, la Defensoría del Pueblo organizó una serie de reuniones a las que acudieron representantes del MP, con el objetivo de realizar propuestas sobre la formulación de presupuestos, las transferencias de partidas y los mecanismos de financiamiento para los sistemas estatales de salud. A su vez, convocó a un ciclo de mesas de trabajo, con miras a determinar las responsabilidades específicas del Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos regionales, así como para articular mecanismos mancomunados de coordinación para la ejecución de las políticas públicas de salud. Este proceso incluyó nuevas inspecciones hospitalarias, para verificar la prestación de los servicios mínimos en el marco de la huelga, e investigar la denuncia de la FMV sobre la carencia de insumos y suministros.

197 CDESC: *Observación General n.º 14*, op. cit.

198 La Ley de Medicamentos, publicada en la Gaceta Oficial n.º 37.006, del 3 de agosto de 2000, tiene por objeto regular todo lo relacionado con la política farmacéutica, a los fines de asegurar la disponibilidad de medicamentos eficaces, seguros y de calidad, así como su accesibilidad y uso racional, en el marco de una política nacional de salud.

199 TSJ: *Sala Constitucional admite amparo constitucional ejercido por la Federación Médica Venezolana*. Nota de prensa, Caracas, 11 de julio de 2003.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo**

Acelerar la formulación, discusión y sanción de la Ley Orgánica de Salud y de las leyes pendientes de los subsistemas de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, con el objetivo de dar piso legislativo a la construcción del Sistema Público Nacional de Salud.

### **Al Poder Ejecutivo**

Al Ministerio de Salud y Desarrollo Social: Asegurar el ejercicio efectivo de la rectoría del sector salud, en atención a los siguientes elementos, entre otros:

a.- Fiscalización, vigilancia y control de la gestión pública de las entidades de salud regionales, tanto descentralizadas como dependientes del MSDS.

b.- Coordinación e integración de los programas de los diferentes entes prestadores de atención médica asistencial (IVSS, IPASME, División de Medicina del MIJ, Dirección de Sanidad del Ministerio de Defensa y otros), de acuerdo a los lineamientos y políticas del propio MSDS.

c.- Articulación del Plan Barrio Adentro con los programas de salud del MSDS.

d.- Aplicación de mecanismos de seguimiento regular a los planes regulares y extraordinarios de financiamiento de centros hospitalarios.

e.- Promoción de la participación ciudadana y contraloría social.

f.- Realización de un registro sistemático y fidedigno de grupos vulnerables amparados en los programas de suministro de medicamentos para enfermedades de alto costo y alto riesgo.

### **Al Ministerio Público**

Otorgar atención procesal a los expedientes vinculados con el sistema de salud, tanto público como privado.

Darle celeridad a los casos de mala praxis médica que hayan sido introducidos ante el organismo.

### **A la Contraloría General de la República**

Instruir el control sobre el Presupuesto del MSDS y su ejecución por las gobernaciones

### **Otros actores**

*Al gremio médico:* Abrir espacios para la amplia discusión entre sus agremiados sobre temas vinculados con ética médica y responsabilidad social en la profesión.

*A las escuelas de Medicina:* Promover la discusión del nuevo marco jurídico constitucional entre los estudiantes.

Crear una cátedra libre de derechos humanos y derechos de los pacientes.

## INFORME ESPECIAL

### **CRISIS PRESUPUESTARIA Y ACCESIBILIDAD DE MEDICAMENTOS**

Dos situaciones que afectan el derecho a la salud y que han acaparado la atención de la opinión pública nacional durante el año en estudio son: 1) la crisis hospitalaria en el ámbito nacional, derivada de la insuficiencia e irregularidad en los suministros de insumos médicos quirúrgicos; y 2) las dificultades de acceso a medicamentos especializados para las personas con enfermedades de alto riesgo y costo.

En el primer caso, se trata de un problema derivado de la decadencia de un modelo centrado en la atención hospitalaria curativa y en el abandono del modelo de atención primaria, con énfasis en la prevención y en la asistencia comunitaria y familiar.

El segundo punto es producto de múltiples variables, entre ellas, la dependencia de las corporaciones transnacionales de la industria químico farmacéutica; así como los controles cambiarios, que afectan su importación. Las dificultades de accesibilidad a los medicamentos y a la atención médico-asistencial requerida se tornan particularmente graves, cuando afectan a pacientes de enfermedades que requieren de suministro constante y oportuno.

Ante el déficit de insumos y medicamentos y en el marco de los controles cambiarios, se implementaron una serie de planes para intentar revertir la situación. En este informe se evalúan algunas de estas medidas, así como la situación que afecta a varios de los grupos de pacientes con enfermedades de alto riesgo y costo.

#### **Los sujetos de la crisis**

Alrededor de 12.500 PVV reciben tratamiento con medicamentos antiretrovirales a través de programas del Estado. Asimismo, uno 7.000 enfermos renales crónicos reciben tratamiento hemodialítico en unidades de diálisis extra e intra hospitalarias adscritas al IVSS. A esto se suman los tratamientos de 1.800 pacientes trasplantados, los 580 hemofílicos, los inmunosuprimidos y los pacientes oncológicos, entre otros. Todos ellos se han visto afectados en distinta medida por la carencia de medicamentos

y recursos indispensables para su atención. Finalmente, cerca de 4.000 personas con trastornos mentales se encuentran internadas en clínicas geriátricas y psiquiátricas contratadas por el IVSS, con las que este último mantiene considerables deudas.

Este tema se relaciona directamente con la estructura del sistema de salud y la naturaleza de los mecanismos de compra y asignación de recursos financieros. Ello implica analizar la responsabilidad de los diferentes entes, tanto privados como públicos, en función de su rol ante el sistema.

Por un lado, se encuentran los entes encargados de garantizar recursos y atención a estas poblaciones, así como de honrar los compromisos con la empresa privada proveedora de servicios en el sector salud, acreedores de una deuda de casi Bs. 200 millones. Por otro lado, una industria químico-farmacéutica que debe asumir su rol de empresariado social, generando confianza en su relación con el Estado. Es de destacar que una parte relevante de esta industria participó de cierres indebidos de laboratorios y redes de distribución durante el *lock out* empresarial. A su vez, actualmente, responde ante los problemas financieros de los entes públicos con políticas de restricciones en el suministro de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos.

### **Disponibilidad de medicamentos en el IVSS**

Según la Dra. Vivian Martínez, de la Dirección de Fármaco Terapéutica del IVSS<sup>200</sup>, los antecedentes de la crisis de suministro de medicamentos para las enfermedades de alto costo y riesgo se remontan a agosto de 2001, cuando se realizaron licitaciones con una programación de 1 año. Desde entonces, el IVSS presenta deudas con los laboratorios proveedores, lo que ocasiona “*grandes retrasos en las entregas de medicamentos [y] escasez de algunos productos adquiridos en dicha licitación*”.

La deuda del IVSS con la industria farmacéutica es superior a Bs. 150 millones. Adicionalmente, debido a la falta de liquidez durante el primer semestre del año, el IVSS no efectuó abonos a los proveedores desde abril de 2003. Esto ocasionó que diversos laboratorios se negaran a despachar, hasta tanto se les aportara un porcentaje considerable de lo adeudado.

En agosto 2003 se hicieron abonos por el orden de Bs. 6 millones, inicialmente, a las empresas que distribuyen tratamiento para PVV y transplantados. Gracias a ello, algunos laboratorios despacharon las órdenes completas. Sin embargo, aun cuando dichos pagos ya habían sido efectuados, otros laboratorios no despacharon, por considerar que no había un compromiso fiable de un próximo pago, o porque los montos abonados no eran satisfactorios. La situación se complicó aún más, debido a los cambios efectuados en la administración y en la Junta Directiva del IVSS.

<sup>200</sup> Información proporcionada en entrevista con la Defensora Especial Delegada de Salud y Seguridad Social.

En noviembre, diversas ONG, funcionarios defensoriales y laboratorios proveedores se reunieron con la Junta Directiva del IVSS. Ello permitió una evaluación técnica sistemática de los inventarios de medicamentos disponibles en el instituto, así como un diagnóstico del estado de cuentas y deudas y los pronósticos de disponibilidad. Como resultado de las conversaciones, se alcanzaron diversos acuerdos por cada categoría de enfermos –PVV, pacientes trasplantados, pacientes hemofílicos, pacientes oncológicos y pacientes con esquizofrenia– con el fin de favorecer la progresiva normalización de los inventarios, y la constancia en los pagos y entregas.

Si bien en la mayoría de los casos se identificó la disponibilidad de medicamentos hasta el mes de febrero de 2004, muchos de los compromisos de los laboratorios estaban todavía supeditados al pago de las deudas contraídas por el IVSS en los últimos años. A su vez, la liquidez del instituto dependía de la transferencia de recursos por parte del gobierno nacional, por un monto estimado de Bs. 30 millardos.

### Medidas especiales

Ante la situación que enfrentaron durante el periodo diversos componentes del sistema de salud, debido a la falta de recursos, el deterioro de los equipos, la paralización de diversos servicios especializados y la carencia de insumos médico-quirúrgicos, se adelantaron varias medidas extraordinarias.

El MSDS organizó un Plan de Financiamiento Especial, para aportar, por vía extraordinaria, los recursos necesarios para enfrentar la carencia de medicamentos y material médico-quirúrgico en los centros hospitalarios a escalas nacional. Se escogió un grupo de 11 hospitales, en 10 estados del país, en función de las necesidades más urgentes. El plan comprendía la entrega directa de los recursos a los directores de los hospitales. Los convenios de gestión correspondientes establecían la fiscalización y seguimiento de la administración de los recursos por parte de representantes de los trabajadores, directivos y funcionarios del MSDS, así como la conformación de contralorías sociales en cada centro hospitalario, con la participación de la comunidad.

La Defensoría participó en la fase de diseño del proceso, incluyendo diversas visitas a los centros hospitalarios para recabar las opiniones de trabajadores, directivos y comunidad organizada. En diciembre, se entregaron los recursos a los directores de los hospitales y a los representantes de las contralorías sociales de cada institución. En una segunda fase, la actuación defensorial consistió en la verificación de la entrega de los aportes respectivos.

En ese marco, el Ejecutivo Nacional diseñó el Plan Vitrina<sup>201</sup>, mediante el cual se entregaron Bs. 27 millardos a 5 hospitales del Área Metropolitana, con la intención de

201 IVSS: *Boletín NotiSeguros*, Junta Directiva del IVSS, n.º 11, noviembre de 2003.

optimizar los servicios. A su vez, en septiembre de 2003, el IVSS inició un proceso de transformación y remodelación de 5 ambulatorios de Caracas, como parte del Programa de Clínicas Populares. Estos trabajos tienen la finalidad de convertir dichos centros ambulatorios en hospitales Tipo II, que deberán ofrecer atención médica especializada más eficiente y oportunamente. Con el fin de salvaguardar los derechos de los trabajadores, usuarios y pacientes, la Defensoría participó en las reuniones realizadas en cada centro, las cuales contaron con la participación de representantes del IVSS, trabajadores, pacientes, sindicatos, colegios y comunidad<sup>202</sup>.

Por otra parte, en el marco del control de cambio instaurado en febrero, el MSDS dictó sendas resoluciones<sup>203</sup> para disponer que la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi) otorgara las debidas autorizaciones para la adquisición de divisas para insumos prioritarios de laboratorio, material médico-quirúrgico y de odontología, así como de productos indispensables para la industria farmacéutica. A su vez, se adoptó una resolución conjunta con el Ministerio de Producción y Comercio, que establecía una lista de Precios Máximos de Venta al Público de productos farmacéuticos y medicamentos esenciales. Estas medidas buscan facilitar la importación de los insumos básicos necesarios y prevenir un alza de precios injustificada, garantizando así su accesibilidad.

### ***Medicamentos antirretrovirales genéricos de origen cubano***

Otro sector de población que requiere tratamiento médico continuado y de alto costo son las PVV. Las distintas generaciones de fármacos antirretrovirales representan una terapéutica eficaz para tratar la infección por VIH. Sin embargo, su alto costo ha generado exclusión e inequidad. Así, los países en desarrollo se han visto en la necesidad de diseñar políticas sanitarias con los recursos disponibles, para garantizar la accesibilidad y la cobertura para el mayor número posible de personas. En ese sentido, la adquisición de medicamentos antirretrovirales genéricos se presenta como una alternativa para reducir los costos, y por ende, para facilitar la continuidad del tratamiento y aumentar la cobertura.

Esta fue la decisión que tomó el MSDS a finales de 2002 para cumplir con el programa de entrega de tratamientos, al exonerar de impuestos para la importación de medicamentos a tres empresas cubanas<sup>204</sup> productoras de genéricos, resolución que se produjo en el marco del convenio de cooperación entre Cuba y Venezuela<sup>205</sup>. En

205 Gaceta Oficial n.º 5.613 Extraordinario, del 11 de diciembre de 2002.

202 Funcionarios de la Defensoría participaron en las asambleas con trabajadores, profesionales y pacientes de los ambulatorios, acompañando los procesos de distribución de personal y pacientes.

203 Publicadas respectivamente en Gaceta Oficial n.º 37.772, del 10 de Septiembre de 2003, y Gaceta Oficial n.º 37.774, del 12 de Septiembre de 2003.

204 Heber Biotec, Laboratorios Erón y Tecnosuma Internacional.



enero de 2003, el MSDS anunció a diversas ONG con servicio en VIH que habían adquirido los productos de presentación genérica a estas empresas, y que éstos serían distribuidos a los pacientes seropositivos a través de los programas del MSDS.

Las ONG plantearon que los medicamentos adquiridos no tienen la calidad requerida, debido a la falta de medidas de seguridad sanitaria y de calidad. Asimismo, señalaron que estos medicamentos genéricos no aparecen en la lista de productos farmacéuticos precalificados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que el MSDS no dio respuesta a su solicitud de “*presentar las pruebas biológicas (bioequivalencia y biodisponibilidad) que determinan la alta calidad y eficacia de los referidos medicamentos y reactivos genéricos*”. Adicionalmente, afirmaron que el MSDS les había notificado de una decisión consumada, sin consulta previa con las ONG en el proceso de toma de decisiones, lo que vulnera el espíritu del artículo 84 de la CRBV.

En tal sentido, acordaron no aceptar la introducción en el país de productos que no reúnan todas las exigencias de la Ley de Medicamentos y las recomendaciones de la OMS. De igual manera, instaron al MSDS a que presentara ante la opinión pública los resultados obtenidos de todas las fases de evaluación integral de estos medicamentos, el análisis de control de calidad, la certificación de calidad en las etapas de producción, elaboración y distribución y la certificación de la OMS. Finalmente, solicitaron la intervención del MP, de la Defensoría del Pueblo y del Cndna, con el fin de abrir una averiguación administrativa, técnica y científica sobre las fases de evaluación integral de los nuevos tratamientos genéricos.

## Dos casos emblemáticos

### *Pacientes con tuberculosis crónica*

En los últimos años, la tuberculosis ha repuntado en las estadísticas nacionales<sup>206</sup>, debido a su relación con las condiciones de vida e higiene, su carácter de infección oportunista en los casos de VIH/SIDA y la deficiencia en las medidas de control. La situación que afecta a los pacientes con tuberculosis crónica multidrogoresistente que requieren hospitalización (invariablemente, personas de bajos recursos), ilustra los efectos de la crisis hospitalaria que enfrenta el Área Metropolitana.

En noviembre de 2003, un ciudadano con tuberculosis crónica activa denunció ante la Defensoría que no conseguía cupo de hospitalización, a pesar de que la Coordinación Regional del Distrito Sanitario n.º 2 le había referido al Hospital José Gregorio Hernández (Caracas), ambos entes adscritos a la Alcaldía Metropolitana. Según testimonio del

<sup>206</sup> En su último informe, la OPS/OMS considera a Venezuela como país de mediana incidencia, en cuanto a la carga de Tuberculosis. En: MSDS: *Evaluación del Programa Nacional de Control de Tuberculosis año 2002*. Dr. Alexis Guilarte y Dra. Mercedes España.

ciudadano, desde el 30 de octubre venía siendo víctima del *ruleteo* hospitalario. Las gestiones de la Defensoría lograron garantizar la hospitalización del afectado en el servicio correspondiente. Adicionalmente, se exhortó a la Secretaría de Salud de la alcaldía a que generara lineamientos para los centros de hospitalización a su cargo, de manera de garantizar la hospitalización oportuna de estos pacientes.

Por otra parte, el 13 de octubre la institución atendió a otro peticionario, natural de Mérida, que estaba hospitalizado en el Hospital José Ignacio Baldó (Caracas), con diagnóstico de tuberculosis crónica. El peticionario denunció que, desde hacía varios meses, los pacientes crónicos no estaban recibiendo el tratamiento médico requerido. El Dr. Alexis Guilarte y la Dra. Mercedes España, ambos pertenecientes al Programa Nacional de Tuberculosis, confirmaron el déficit de medicamentos y los altos costos de este régimen terapéutico, que actualmente está indicado para 14 pacientes crónicos, hospitalizados y ambulatorios.

En octubre, en una reunión con funcionarios del MSDS y el Coordinador General del Servicio de Elaboraciones Farmacéuticas (Sefar-Sumed), se alcanzó el compromiso de adoptar las medidas necesarias para solventar esta situación. A su vez, se recomendó al Programa Nacional de Tuberculosis que se iniciara la búsqueda de otro esquema terapéutico, que sea de comprobado éxito clínico pero más accesible.

### ***Crisis de insumos para pacientes renales del IVSS***

Otro caso emblemático es la situación de inseguridad que enfrentan los más de 6.700 pacientes renales crónicos que reciben tratamiento de diálisis en las 74 unidades concertadas con el IVSS en todo el territorio nacional. Al IVSS le corresponde pagar el tratamiento (una media de 3 diálisis por semana, 52 semanas al año, por paciente), así como los insumos que se necesitan para cada sesión. Adicionalmente, dada la falta de capacidad para su depósito, los equipos son almacenados y repartidos cada 15 días a nivel nacional.

A finales de enero, la Asociación Venezolana de Unidades de Diálisis Extrahospitalarias (Avude) denunció ante el MP “*la gravísima situación económica en la que se encuentran sus afiliados*”, lo que motivó que la Defensoría fuera notificada. La Avude se quejó por el retardo sistemático del IVSS en los pagos a las unidades que prestan el servicio, y sus consecuencias negativas en la calidad y el consiguiente riesgo de falla en la regularidad del tratamiento oportuno. Ante esta situación, la directiva de la asociación solicitó la ejecución de arreglos de pago y de abastecimiento de los insumos médicos necesarios para garantizar la continuidad del servicio.

En los meses siguientes, la Defensoría realizó diversas acciones relacionadas con este caso, que incluyeron mesas de diálogo, reuniones y recomendaciones. Se exhortó

públicamente al Consejo Directivo del IVSS a que honrara sus compromisos de pago con las unidades extrahospitalarias, como acción urgente necesaria para proteger la salud de los pacientes renales<sup>207</sup>. Asimismo, se realizó una serie de inspecciones a los centros de diálisis extrahospitalarios en todo el territorio nacional.

Según voceros de la institución, la recaudación del IVSS el año pasado fue del orden del 69%, como consecuencia del *lock out* empresarial y del llamado a la desobediencia tributaria. La merma en la recaudación habría afectado notablemente los recursos disponibles para honrar los compromisos del IVSS. Al respecto, la Defensoría instó a sus autoridades a garantizar el financiamiento del sistema de atención a la salud, como una obligación indeclinable. Aún así, y a pesar de todas las gestiones realizadas, al cierre del periodo de análisis no se había superado el conflicto entre la Avude y el IVSS.

El 28 de noviembre, el IVSS publicó en prensa nacional un aviso donde presentaba un cronograma de pago a las 74 unidades de diálisis concertadas, informando igualmente de la cancelación de las deudas con las casas proveedoras del material de diálisis<sup>208</sup>. Por su parte, el 15 de diciembre de 2003<sup>209</sup>, Avude publicó otro remitido donde señalaba el notorio atraso del IVSS en la cancelación de la deuda generada por la prestación de servicios de hemodiálisis. El remitido concluía: *“Este atraso en los pagos ha dejado prácticamente en la quiebra a las Unidades de Diálisis Extrahospitalarias, haciendo sumamente difícil la preservación de la salud y la vida de los pacientes que reciben este tratamiento así como el cumplimiento de las obligaciones de pagos (...) A pesar de ello, seguiremos prestando nuestro servicio y le exigimos al IVSS, que cumpla con los pagos convenidos”*.

Si bien estos problemas financieros requieren de un abordaje inmediato, las soluciones a la dependencia de tratamiento de los enfermos renales pasan por el fortalecimiento de la red de atención primaria y la implementación de políticas de prevención y de control de patologías asociadas (como hipertensión, diabetes y nefropatías). Aunado a esto, el IVSS debe garantizar a los pacientes una atención adecuada, asegurando la continuidad del servicio e incorporando mecanismos de control de calidad, centrados en criterios de integridad, continuidad, suficiencia y adecuación a las normas administrativas y prácticas profesionales. En ese sentido, se recomendó al MSDS, como ente rector de las políticas públicas de salud, que promoviera programas de prevención de las enfermedades renales y estableciera planes de trasplante de riñones, así como políticas dirigidas a asegurar la calidad de vida del paciente renal crónico.

207 Declaraciones de la Defensoría Especial de Salud y Seguridad Social en El Universal, Caracas, 14 de Febrero de 2003.

208 IVSS: *Pago a Unidades de Diálisis*. Remitido de prensa. Últimas Noticias, 28 de noviembre de 2003, pág. 65.

209 AVUDE: Remitido de prensa. Últimas Noticias, 15 de diciembre, pág. 7.



*Capítulo 4*

*Derechos laborales  
y seguridad social*



# Derechos laborales y seguridad social

## SUMARIO

*El amplio reconocimiento de los derechos humanos laborales y de seguridad social previsto en la CRBV se ha ido concretando en nuevos instrumentos legales. Por un lado, la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, aprobada a mediados de 2002, establece un proceso laboral oral y ágil, que redundará en mayor celeridad procesal. Por otro, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Losss), aprobada a fines de 2002, contempla un sistema de protección integral y universal, por medio del desarrollo de diversos regímenes prestacionales, cuyas leyes específicas se encuentran en diferentes estadios de diseño y discusión. A su vez, la Asamblea Nacional (AN) incurrió en omisión legislativa, al derogar por medio de la Losss el sistema de paro forzoso. Sin embargo, una iniciativa de reforma no aprobada al cierre del Anuario se orienta a subsanar esta omisión.*

*En cuanto a la situación laboral y de empleo, Venezuela no escapa a las tendencias globales y regionales identificadas por la OIT en su último informe. Aunado a eso, el lock out empresarial realizado en diciembre de 2002 y enero de 2003 por sectores de oposición política, incluida la dirigencia de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), impactó severamente la economía y el mercado laboral. Así, en febrero la cifra de desempleo alcanzó su pico máximo, al afectar a 20,7% de la población activa. No obstante, diversas iniciativas de promoción de la pequeña y mediana empresa y el cooperativismo, así como de recuperación del empleo, permitieron revertir esta tendencia, para cerrar a fin de año con un registro del 15,7% de desempleo.*

*Entre las medidas del gobierno para proteger al trabajador, destaca la extensión de la inamovilidad laboral, que se inició en abril de 2002 y que luego del último decreto, se extiende por un lapso total de 28 meses. A su vez, se decretó el aumento del salario mínimo, colocándose en Bs. 247 mil, cifra que no llega a cubrir el 90% de la canasta básica normativa. Por otra parte, se produjeron diversas iniciativas de diálogo y concertación con diferentes sectores productivos, pero sin la tradicional convocatoria del foro tripartito, limitación derivada de la falta de reconocimiento de legitimidad recíproca entre el gobierno y las principales centrales sindicales y patronales.*

*Al igual que en años pasados, el mayor número de denuncias recibidas por la Defensoría*

*se relacionaban con los derechos laborales (5.599). De estas, casi 4 mil fueron de trabajadores de empresas privadas, casi mil de empleados públicos, y algo más de 500 se relacionaban con la seguridad social. Entre las causas más habituales de las quejas, se encuentran las denuncias por amenazas contra la estabilidad laboral (agudizadas en el marco del lock out empresarial, por la pretensión de muchos patronos de colocar el efecto de sus decisiones sobre el trabajador) y las quejas por falta de pago de prestaciones o desacuerdos en su cálculo. En cualquier caso, el conjunto de denuncias muestran una tendencia a la continuidad de prácticas incompatibles con los derechos laborales.*

*El análisis incluye un informe sobre la actividad de paralización en la industria petrolera, y su impacto sobre los trabajadores despedidos. Se analiza la naturaleza de la protesta a la luz de las normas de derecho a huelga, y el proceso de desalojo de viviendas de extrabajadores que disfrutaban de ese beneficio.*

## Doctrina

Las luchas protagonizadas por los trabajadores y los movimientos laborales en siglos recientes han sido determinantes en el reconocimiento normativo de los derechos humanos, no sólo en relación con la explotación laboral y las condiciones de empleo, sino también con el conjunto de derechos sociales que hoy en día vertebran de manera fundamental el ordenamiento constitucional venezolano. Como producto de estas luchas, se ha ido configurando un complejo sistema de protección de derechos humanos laborales (DHL), orientado a proteger al trabajador y a establecer obligaciones para las partes de la relación contractual de trabajo, incluidos los Estados en su carácter de empleadores, así como de garantes de los derechos humanos.

En el plano internacional, la protección de estos derechos antecede a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)<sup>1</sup>. En efecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se constituyó en 1919 como foro tripartito, donde están representados los sectores patronal, sindical y gubernamental. Desde sus comienzos, la OIT ha adoptado casi dos centenares de convenios, que cubren los más diversos aspectos de las relaciones laborales. Estos instrumentos se orientan a cubrir tanto al trabajador empleado, como a promover el empleo y a regular la seguridad social.

En términos generales, los DHL constituyen un conjunto de condiciones necesarias para asegurar el ejercicio de la actividad productiva de sus titulares, erigiéndose como principios para asegurar la función social del trabajo, es decir, el bienestar del trabajador y de su familia, así como de la sociedad. Pero esas condiciones no tienen sentido si al trabajador

<sup>1</sup> ONU: Declaración Universal de Derechos Humanos. ONU: Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.



y a su familia no se les protege de las eventualidades que pudieran ocurrir antes, durante, y después del trabajo. Por ello, el derecho a la seguridad social, en estrecha relación con los DHL, apunta a proteger la seguridad económica, alimenticia y de salud de las personas en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y otras causas que estén fuera del control del trabajador y que afecten los medios para ganarse la vida.

La DUDH contempla el derecho al trabajo y a una justa retribución, a la protección contra el desempleo y a fundar y formar parte de sindicatos (art. 23). Asimismo, consagra el derecho a la duración razonable de la jornada de trabajo, al descanso, al disfrute del tiempo libre y a vacaciones periódicas pagadas (art. 24). Complementariamente, reconoce el derecho a la seguridad social y al seguro social (art. 22 y 25.1).

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>2</sup> reconoce el derecho al trabajo (art. 6), el cual comprende la libre elección y aceptación del trabajo y la adopción de medidas para garantizarlo; el derecho al goce de condiciones de trabajo que aseguren una remuneración adecuada; la seguridad en el trabajo; y la igualdad de oportunidades para la promoción en el empleo. A su vez, contempla la libertad sindical y sus componentes (art. 7); y el derecho a la seguridad social y al seguro social (art. 9).

En sus inicios, la normativa laboral se desarrolló en términos de regulación de las condiciones laborales (los derechos laborales de carácter individual en el trabajo), pero luego se amplió hacia nuevas esferas de la relación laboral: los derechos laborales colectivos (la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga y la participación de los trabajadores en la empresa) y los derechos de protección social (la seguridad social, la asistencia sanitaria y las prestaciones o servicios sociales, etc.), así como el derecho al empleo, del que se desprende la obligación de adoptar medidas que garanticen la oportunidad de acceder a una ocupación laboral.

Por su parte, la CRBV, en consonancia con la progresividad del derecho internacional, contiene una lista extensiva de derechos y múltiples garantías. El artículo 87 reconoce el derecho al trabajo y el deber de trabajar, y establece el deber estatal de adoptar *“las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho”*. A su vez, en consonancia con el preámbulo de la CRBV, establece el fomento del empleo como fin del Estado y la obligación de desarrollar legalmente los derechos de los trabajadores y trabajadoras no dependientes.

El trabajo es considerado como un hecho social que goza de la protección del Estado (art. 89), en respeto de los siguientes principios: intangibilidad y progresividad de los

2 ONU: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

derechos y beneficios laborales; deber de aplicar la norma más favorable al trabajador en caso de conflicto laboral; nulidad de actos patronales contrarios a la CRBV; prohibición de discriminación; y prohibición del trabajo que afecte el desarrollo integral del adolescente. En correlato con la cláusula de no discriminación, se reconoce explícitamente la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ámbito laboral (art. 88), lo cual genera el deber del Estado de adoptar medidas para garantizarlo.

A su vez, el artículo 90 establece la duración de la jornada de trabajo, la prohibición de laborar horas extraordinarias y el derecho al descanso y a las vacaciones pagadas. El derecho a un salario integral se recoge en el artículo 91, que también garantiza un salario mínimo ajustable anualmente de acuerdo a la canasta básica. La recompensa por el tiempo en el servicio y el amparo en caso de cese en el trabajo, convierten el derecho a las prestaciones sociales en un derecho de rango constitucional, exigible en forma inmediata. Adicionalmente, el derecho a la estabilidad laboral (art. 93) implica la garantía al trabajador de su condición de empleado, así como la prohibición de despido por causas no previstas en la ley, y la protección contra los abusos de los patronos.

Por otra parte, la libertad sindical y sus componentes son: libre sindicación, autonomía sindical, prohibición de discriminación, fuero sindical, alternabilidad en los cargos y sanción en caso de abuso por parte de los dirigentes (art. 95). Otros derechos colectivos son la negociación colectiva y las convenciones colectivas de trabajo, así como el derecho a la huelga (arts. 96 y 97, respectivamente). Estos derechos son reconocidos para trabajadores tanto del sector público como del privado.

Finalmente, el derecho a la seguridad social se establece no sólo como un derecho específico del trabajador, sino como un derecho de todas las personas (art. 88). El nuevo sistema de seguridad social está concebido como un conjunto integrado de sistemas y regímenes prestacionales, destinados a atender las contingencias de toda la población. En específico, las amas de casa, de conformidad con el artículo 88, también tienen derecho a gozar de un sistema de seguridad social universal, solidario e integral.

De lo anterior se desprende que la CRBV compromete al Estado a lograr la plena vigencia de los derechos humanos de naturaleza laboral y de seguridad social. Asimismo, la nueva carta magna, de conformidad con su artículo 23, otorga rango supraconstitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos los convenios de la OIT ratificados por el Estado.

## Marco normativo

En la actualidad, la legislación laboral y las instituciones afines se encuentran en proceso de adecuación a los contenidos de la nueva CRBV. Parte del amplio marco legal existente

venía sufriendo en la última década un proceso de reforma, orientado a la flexibilización de los derechos y beneficios laborales; es el caso de la legislación sobre la seguridad social y las prestaciones sociales. Otra parte se encontraba prácticamente suspendida desde su promulgación, como es el caso de la legislación en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo. A continuación se revisan los principales instrumentos normativos vigentes.

La Ley Orgánica del Trabajo (LOT)<sup>3</sup> se orienta a proteger el trabajo sin distinciones, con énfasis en los trabajadores sujetos a relación de empleo con un patrón. La ley cubre aspectos tales como los derechos sindicales, la contratación colectiva, la protección de la maternidad, los beneficios contractuales y la regulación del derecho a huelga, incluidos los servicios mínimos indispensables. También abarca, parcialmente, a los funcionarios públicos, pues el régimen de contratación laboral pública está complementariamente regulado por los códigos de la función pública. En todo caso, para los funcionarios que desempeñen cargos de carrera, la ley contempla los derechos a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que presten y con las exigencias de la administración pública. Finalmente, contempla la posibilidad de que los trabajadores no dependientes constituyan su propio sindicato o se adhieran a los sindicatos profesionales, sectoriales o de industria<sup>4</sup>.

A su vez, el 14 de agosto de 2003 entró en vigencia la Ley Orgánica Procesal del Trabajo (LOPT)<sup>5</sup>, que constituye una notable innovación en materia judicial. El nuevo instrumento legal desarrolla una jurisdicción laboral especializada<sup>6</sup>, orientándose a garantizar los principios de oralidad, rapidez, eficacia, equidad y gratuidad en los procesos laborales. Así, abandona un proceso lento, pesado y escrito por uno rápido y oral, permitiendo reducir el formalismo y la burocracia y combatir el retardo procesal. Complementariamente, contempla la creación de la Defensoría Pública de Trabajadores, como garantía para el acceso a la justicia laboral. El magistrado Omar Mora, presidente de la Sala de Casación Social del TSJ, considera que: *“Antes de la llegada de esta ley los trabajadores no tenían acceso a la Justicia. Se sustituye por un nuevo sistema humano, sencillo, honesto y transparente, donde todos ganen, y que permite una justicia laboral”*<sup>7</sup>.

En el ámbito de la salud ocupacional, la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Lopcyamat)<sup>8</sup> tiene por objeto garantizar a los trabajadores

3 Gaceta Oficial n.º 5.152, del 19 de junio de 1997.

4 GUZMÁN ALFONSO, Rafael: *Nueva didáctica del Derecho del Trabajo*. Editorial Melvin. Caracas, 2002, Pág. 35.

5 Gaceta Oficial n.º 37.504, del 13 de agosto de 2002. El desarrollo de esta ley estaba previsto en la 4ª disposición transitoria de la CRBV.

6 La LOPT deroga la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo (excepto en lo relativo a los procuradores del trabajo, y hasta tanto sea promulgada la Ley Orgánica sobre la Defensa Pública y se organice el Servicio de Defensoría Pública de Trabajadores); y los procedimientos establecidos en la LOT, en relación con los procesos administrativos o judiciales.

7 TSJ: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo es la Humanización de la Justicia*. Nota de prensa, Caracas, 20 de marzo de 2003.

8 Gaceta Oficial n.º 3.850, del 18 de julio de 1986.

condiciones de seguridad, salud y bienestar, en un medio ambiente adecuado y propicio para el ejercicio de sus facultades físicas y mentales. Además de regular las materias de seguridad laboral y de enfermedades y accidentes profesionales, establece derechos y obligaciones a trabajadores y empleadores, así como sanciones (inclusive penales), para éstos últimos, si son responsables de la muerte o la incapacidad de sus trabajadores.

Por su parte, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (Losss)<sup>9</sup> se dirige a establecer los lineamientos y la estructura general del nuevo sistema. De acuerdo a la CRBV, la seguridad social adquiere carácter universal, siendo su objetivo la cobertura progresiva de todos los habitantes del territorio nacional. El articulado establece una normativa muy amplia, cuyas particularidades deberán ser desarrolladas mediante otras leyes. El contenido de la ley es expuesto más adelante, mientras que en el capítulo de derechos sociales relacionados con los diversos regímenes de la ley se analizan sus respectivos desarrollos.

En la actualidad, el régimen laboral funcionarial está regido por el Decreto con Fuerza de Ley Sobre el Estatuto de la Función Pública<sup>10</sup>, el cual desarrolla los principios establecidos en los artículos 144 al 149 de la CRBV. Este decreto, dirigido a corregir las principales debilidades de la Ley de Carrera Administrativa<sup>11</sup>, contiene las normas del régimen y sistema de la función y carrera públicas, y la dirección y gestión de la función pública, así como los procesos de ingreso, evaluación de méritos, ascenso, traslados y normas sobre el régimen de remuneraciones, de permisos y el disciplinario.

Por otra parte, Venezuela ha suscrito y ratificado 54 convenios de la OIT, que han sido incorporados al ordenamiento jurídico interno a través de leyes aprobatorias. Los últimos convenios ratificados son el Convenio n.º 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y el Convenio n.º 183 sobre la Protección de la Maternidad.

### **La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social**

La Losss fue aprobada por la Asamblea Nacional a finales de 2002, luego de la presentación de diversos proyectos de ley y un largo proceso de debates<sup>12</sup>. Con esta ley, el Estado venezolano asume la responsabilidad de garantizar a los habitantes de la República el derecho constitucional a la seguridad social, por medio del desarrollo de un complejo sistema prestacional.

Este sistema representa “*el conjunto integrado de sistemas y regímenes prestacionales, complementarios entre sí e interdependientes, destinados a atender*

9 Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.

10 Gaceta Oficial n.º 5.557 de fecha 13 de noviembre de 2001.

11 SAINZ MUÑOZ, Carlos: *Derechos y Deberes de los Funcionarios Públicos*. Editorial Cedil, 2002, pág.59.

12 La ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el 6 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.

*las contingencias objeto de la protección de dicho Sistema*” (art. 5). Así, se trata de una ley marco, por cuanto se orienta a establecer una normativa muy amplia; mientras que los subsistemas que lo integran deben ser desarrollados mediante otras leyes en un plazo de cinco años a partir de su publicación en gaceta.

El nuevo marco legal, que se orienta a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la seguridad social, recoge los postulados constitucionales establecidos en el artículo 86 de la CRBV: la seguridad social como derecho humano fundamental, al que toda persona tiene derecho; como servicio público no lucrativo, universal, integral, de carácter no lucrativo, eficiente, participativo y de contribuciones directas o indirectas; y la garantía de que las pensiones o jubilaciones no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano.

A su vez, los principios que vertebran el nuevo sistema son: universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, autofinanciamiento y eficiencia. Así, se trata de un instrumento de protección para todos y todas las venezolanas, en defensa de grupos vulnerables, sin discriminación en relación con la capacidad contributiva de las personas.

Es un servicio público de afiliación obligatoria para cada trabajador y de carácter no lucrativo, cuyo funcionamiento se coloca bajo la rectoría del Estado, estableciendo que su responsabilidad no es delegable ni privatizable. Así, la dirección, control, implantación, regulación y supervisión del Sistema corresponden al Ejecutivo; sin embargo, la gestión de protección podrá ser pública, privada o mixta (art. 3).

El sistema debe así mismo garantizar la participación de los ciudadanos, en especial de los afiliados, trabajadores, empleadores, pensionados, jubilados y organizaciones de la sociedad civil, en la formulación de las políticas, planes y programas de los diversos regímenes prestacionales, así como en el seguimiento y evaluación de los beneficios. Le corresponde también promover el desarrollo de una cultura de la seguridad social fundamentada en una conducta previsiva, y en los principios de solidaridad, justicia social y equidad.

Las prestaciones que deberá garantizar son las siguientes: promoción de la salud de toda la población; programas de recreación; promoción de la salud de los trabajadores, incluyendo prevención, atención integral, rehabilitación, reentrenamiento y reinserción, así como las prestaciones de dinero que se deriven de las contingencias de salud; atención integral en caso de enfermedades catastróficas; atención y protección en caso de maternidad y paternidad; protección integral a la vejez; pensiones por vejez, sobrevivencia y discapacidad; prestaciones en dinero por discapacidad temporal debido a enfermedades, accidentes, maternidad y paternidad; subsidios para la vivienda y el hábitat de las personas de bajos recursos; asignaciones para necesidades especiales y cargas derivadas de la vida familiar; atención integral al desempleo, atención a las necesidades de vivienda y hábitat, cualquier otra prestación derivadas de contingencias no previstas en la Loss.

En materia de fiscalización, parte de una serie de principios transversales de autorregulación, fiscalización y vigilancia desde su propio seno, a través de una instancia coordinadora y de las superintendencias. Además, desarrolla la posibilidad del control externo a través de órganos de contraloría social y participación ciudadana, y obliga a la Defensoría del Pueblo, desde sus competencias, a la evaluación de sus políticas públicas y la vigilancia del servicio público, a través de la creación de la Defensoría de la Seguridad Social (art. 15). Incluye así mismo el desarrollo de Tribunales Especiales de competencia exclusiva en relación con el funcionamiento del sistema.

### ***Estructura del sistema***

El sistema está integrado por los siguientes sistemas:

1) El Sistema Prestacional de Salud. Tiene a su cargo el Régimen Prestacional de Salud, mediante el desarrollo del Sistema Público Nacional de Salud y la integración de las estructuras y políticas de salud pública y del seguro social.

2) El Sistema Prestacional de Previsión Social. Tiene a su cargo los siguientes regímenes prestacionales:

a) El Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas: *Tiene por objeto garantizar la atención integral del adulto mayor a fin de mejorar su calidad de vida y bienestar social. Su rectoría estará a cargo del ministerio con competencia en servicios sociales al adulto mayor, y su gestión se hará a través del Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología (Inager). El financiamiento se hará con recursos fiscales y los remanentes netos de capital, mediante la progresiva unificación de las asignaciones presupuestaria existentes en los diversos órganos y entes.*

b) El Régimen Prestacional de Empleo: *Tiene por objeto garantizar la atención integral a la fuerza de trabajo ante las contingencias de pérdida involuntaria del empleo; desempleo; discapacidad como consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad ocupacional, mediante prestaciones dinerarias y no dinerarias y otras políticas que determine la Ley. Su financiamiento se hará a través de recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias del Sistema de Seguridad Social, los remanentes netos de capital de la seguridad social, y otras fuentes que indique la ley.*

c) El Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas: *Garantiza a los contribuyentes las prestaciones dinerarias que les correspondan, de acuerdo con las contingencias amparadas por este régimen, comprendiendo, entre otras: las prestaciones por pensión de vejez o jubilación, discapacidad parcial permanente, discapacidad*

*total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad. El financiamiento del sistema de pensiones se hará con las contribuciones de los empleadores y trabajadores, y de los trabajadores no dependientes con ayuda del Estado.*

d) Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: *Tiene como finalidad, entre otras, la promoción del trabajo seguro y saludable, el control y las condiciones de medio ambiente de trabajo, la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, y la promoción e incentivo del desarrollo de programas de recreación y utilización del tiempo libre, descanso y turismo social. Su financiamiento se hará mediante las cotizaciones obligatorias a cargo del empleador y el financiamiento fiscal.*

3) El Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat. Tiene a su cargo el régimen prestacional de vivienda y hábitat, y está orientado a la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda adecuada, que privilegia el acceso y seguridad de la tenencia de la tierra. Al cierre del Anuario, la AN aprobó en primera discusión la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, la cual sustituye a la Ley de Política Habitacional<sup>13</sup>. Este nuevo instrumento legal contempla la implementación de mecanismos para el desarrollo del mercado secundario de vivienda, a objeto de asegurar el financiamiento hipotecario de unidades habitacionales, con recursos provenientes de los fondos y otras fuentes de financiamiento.

### ***Régimen de Transición***

El financiamiento del sistema se fundamenta en el principio de la solidaridad, lo que significa que no se privilegia sólo a los cotizantes, sino que se promueve la incorporación progresiva del conjunto de población nacional a los beneficios del sistema. Así mismo, se plantean como fuentes del sistema: las cotizaciones de las personas con capacidad contributiva, las aportaciones indirectas, la vía de recursos fiscales, las aportaciones voluntarias y los remanentes netos de capital. De igual forma, se señala que todos los trabajadores activos afiliados al IVSS están obligados a cotizar al Sistema de Seguridad Social a partir de su entrada en vigencia.

En el título V de la ley se establece el régimen de transición, el cual impone al Ejecutivo Nacional la obligación de desarrollar en un plazo no mayor de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la normativa, el plan de implementación de la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social. Si bien se han dado avances en ese sentido, no se ha integrado un plan sistemático para la continuidad del sistema que garantiza el derecho, ante la necesidad de reestructuración de las instituciones existentes.

<sup>13</sup> El proyecto fue aprobado en primera discusión el 29 de enero de 2004.

A su vez, se establece un período de implementación del funcionamiento del nuevo sistema, que no podrá exceder un lapso de 5 años contados a partir de la promulgación de la ley. Si bien ese proceso deberá significar el desarrollo de nuevas instituciones, la ley garantiza la vigencia y respeto de los derechos adquiridos por el pago oportuno y completo de las pensiones y jubilaciones a los pensionados por el IVSS, y para aquellos que hayan cumplido los requisitos establecidos para obtener jubilación y pensión.

El IVSS será sustituido progresivamente por la nueva institucionalidad; a tales efectos, los órganos y entes del sistema deberán asumir las nuevas competencias y atribuciones legales, garantizando la transferencia de competencias y recursos financieros.

### Actividad legislativa

En el contexto del desarrollo progresivo de los DHL, la AN aprobó el 17 de junio, en primera discusión, el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la LOT<sup>14</sup>, que tiene por objeto adecuar este instrumento a la normativa internacional en materia sindical, subsanando las normas violatorias de los derechos a la libre sindicación, libertad sindical, huelga, protección contra actos de discriminación e injerencia y negociación colectiva voluntaria. Al respecto, es importante destacar la participación de la Misión de Contactos Directos designada por la OIT, la cual facilitó el proceso de adecuación de las normas de la LOT a los convenios sobre libertad sindical (n.º 87) y sindicalización y negociación colectiva (n.º 98). Otro de los objetivos perseguidos por la reforma es la disminución de la jornada diurna y nocturna, con el fin de garantizar lo previsto en el artículo 90 de la CRBV y en los convenios respectivos de la OIT.

En materia de prestaciones sociales, el proyecto no contempla la aprobación del nuevo régimen de cálculo. Sin embargo, plantea la modificación del artículo 125 de la LOT<sup>15</sup>, referido al pago de indemnización por despido injustificado del trabajador, la cual acarreará nuevas erogaciones para el patrono; los montos dependerán de la antigüedad del trabajador. Igualmente, en la propuesta se contempla la extensión de la prescribibilidad de las demandas de índole laboral de uno a 10 años, lo que ofrece una cobertura garantista ante los despidos arbitrarios no resueltos por problemas vinculados con el proceso laboral.

En materia de despido injustificado, se prevé eliminar el techo de 30 días de salario por año para aquellos trabajadores afectados, y volver a un régimen que respete el tiempo efectivo de trabajo en cuanto a la antigüedad y cesantía. Mientras tanto, la AN continúa en mora con los trabajadores en relación a la restitución del régimen de prestaciones, siete

14 ASAMBLEA NACIONAL: *Informe sobre el Impacto Económico de la Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo*. Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL). Mayo 2003.

15 Ídem.



años después de su eliminación concertada entre el gobierno, la patronal y la CTV; y cinco años después de consagrado como derecho en la CRBV.

A su vez, el Proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Empleo entró en cuenta en la AN el 18 de noviembre, siendo admitido para su primera discusión en enero de 2004<sup>16</sup>. Esta ley, que desarrolla lo previsto en la Losss, tiene por objeto garantizar la atención integral a la fuerza de trabajo ante la contingencia de pérdida involuntaria del empleo, por medio de políticas, programas y servicios de intermediación, asesoría, información y orientación laboral; así como programas de capacitación para la inserción y reinserción al mercado de trabajo, con énfasis en la atención a sectores en situación de desventaja social (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores). En la exposición de motivos se evidencia el interés del Estado por hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de los trabajadores vinculados con la seguridad social, así como la participación de la sociedad organizada y los organismos nacionales, estatales y municipales en el fomento y generación de empleo. Su sanción debería subsanar de manera definitiva la omisión legislativa en que se incurrió en la Losss, al derogar el sistema de paro forzoso (ver análisis en situación general del derecho, en el aparte de seguridad social).

En relación con las pensiones, el anteproyecto de Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas se encuentra en periodo de discusión en la Comisión de Seguridad Social de la AN. La ley propone reducir de 750 a 350 las cotizaciones acumuladas para tener derecho a la pensión de vejez, lo que ampliaría notablemente la cobertura. Otro aspecto también innovador son los subsidios a los afiliados trabajadores por cuenta propia que se declaren en minusvalía económica.

Al cierre de este Anuario, la AN informó que para el mes de enero de 2004 se prevé que esté listo el diseño del Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo; y para febrero se anuncia la discusión del Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Servicio Social al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas. A su vez, el proyecto de reforma de la Lopcymat busca adecuarla a la nueva Losss. En el análisis del derecho a la vivienda se analiza el Proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

En otros ámbitos, para el mes de enero de 2004 está prevista la segunda discusión a la Reforma de la Ley Programa de Alimentación de los Trabajadores, iniciativa que busca establecer compensaciones a la pérdida del poder adquisitivo del salario real del trabajador, sin generar un incremento no previsto ni presupuestado por los patronos. Mientras, el anteproyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género, admitido para primera discusión durante el periodo, contempla, entre otros aspectos,

<sup>16</sup> ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobado proyecto de Ley del Régimen Prestacional de Empleo*. Nota de prensa, Caracas, 22 de octubre de 2003.

las medidas para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a las ofertas laborales y a los cargos de alta gerencia.

## Políticas públicas

El Ministerio del Trabajo (Mintra) tiene la responsabilidad de canalizar las políticas del Estado en materia laboral, a fin de garantizar la defensa e intereses de los trabajadores. Para ello, debe promover el acuerdo de los distintos sectores sociales involucrados, garantizando de esta forma el Estado de derecho, la justicia y la democracia activa y participativa.

En cuanto a la protección de la seguridad laboral, el Estado cuenta a través del Mintra con una política de inspecciones de centros de trabajo públicos y privados, con el objeto de constatar el cumplimiento de las normas previstas en la Lopcymat. La atención y registro de los trabajadores en esta materia la asume el Instituto de Prevención, Salud y Seguridad Laboral (Inpsasel), previsto en la ley, pero solo creado en 2002. Las actividades de este instituto se han orientado a la conformación de las unidades regionales de salud de los trabajadores, las cuales brindarán asesoría técnica especializada en medicina del trabajo, higiene ocupacional, comunicación y educación en salud.

En el campo de la protección integral de niños y adolescentes, se han incrementado los mecanismos de protección. Algunas de las medidas previstas en la Lopna, puestas en práctica por el Mintra con participación del Consejo Nacional de Derechos del Niño y el Adolescente (Cndna), son los registros y autorizaciones de permisos de trabajo ante los consejos de protección y las inspecciones periódicas a los centros de trabajo<sup>17</sup>. El objetivo del programa es establecer un sistema de control de condiciones de trabajo de los niños y adolescentes trabajadores, para la protección de su salud y de su derecho al desarrollo. Entre las acciones que se han adelantado en el primer año del programa, destacan los encuentros con órganos del sistema de protección de niños y adolescentes, para definir los procedimientos de supervisión en el sector formal de la economía; así como el diseño conjunto de un plan modelo para supervisar la situación de los niños y adolescentes que trabajan en automercados.

Finalmente, en el campo de las migraciones laborales, el Mintra creó y desarrolló en 2002 el Observatorio del Mercado Laboral, compuesto por: el Sistema de Información Referencial de Empleo (SIRE), el Sistema de Migraciones Laborales (ML) y el Sistema de Observatorio de Mercado (OBS)<sup>18</sup>. Estos sistemas permiten el

17 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Programa de Protección de Niño, y Adolescentes Trabajadores (Pronat)*. Inpsasel. En: <<http://www.mintra.gov.ve/Insasel/pronat.htm#10>>.

18 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Memoria y Cuenta, 2002*. Op.cit.

registro de las transacciones realizadas por los procesos de intermediación y migración laboral a escala nacional.

## Situación general

### Tendencias globales

Según un informe de la OIT sobre tendencias mundiales del empleo, “... *tras dos años de desaceleración económica el número de desempleados en todo el mundo ha alcanzado niveles sin precedentes y las perspectivas de que se mejore son escasas*”<sup>19</sup>. Si bien la contracción del empleo tiene dimensiones globales, la situación se presenta más grave en América Latina y el Caribe, donde el desempleo se ubicó en casi 10%. El modelo económico impuesto en la mayoría de estos países no ha logrado impulsar el mercado de trabajo. Complementariamente, en las naciones donde se registra crecimiento económico, éste no ha ido acompañado de un aumento en la creación de empleos, y las proyecciones de la OIT apuntan a un empeoramiento de la situación.

Los jóvenes y las mujeres son, junto con los trabajadores desempleados que se orientan hacia el sector informal, los más afectados, y se constituyen en sectores particularmente vulnerables a las crisis económicas. Además, padecen las consecuencias de la falta de cobertura de la seguridad social.

En el seno de la OIT, los debates sobre las políticas para fomentar el pleno empleo siempre destacan su íntima interrelación con dos principios fundamentales: el respeto a los principios y derechos fundamentales como condición previa para la construcción de un mercado de trabajo socialmente legítimo; y el diálogo social como medio por el que los trabajadores, los empleadores y sus representantes pueden discutir e intercambiar ideas acerca de los caminos para lograr tal objetivo<sup>20</sup>.

### Contexto venezolano

Venezuela no escapa al problema del desempleo que atraviesa el continente. Aunado a ello, durante los últimos años, el país viene enfrentando una crisis política que tiene un considerable impacto sobre la economía. En concreto, el *lock out* empresarial causó cuantiosas pérdidas. En el capítulo de derechos económicos se analiza en detalle su impacto sobre la economía, así como algunas de las políticas implementadas para enfrentar sus consecuencias.

19 OIT: *Nuevo Informe de la OIT sobre las tendencias mundiales de empleo en 2003*. Comunicado de prensa, 24 de enero de 2003. OIT/03/01.

20 OIT: *Memoria del Director General: Trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión, Ginebra, junio de 1999.

En todo caso, esta actividad ilegal también afectó directamente las condiciones en que se ejercen los derechos de los trabajadores, debido al cese unilateral de las empresas por parte de los patronos y las consecuencias posteriores sobre la continuidad de muchas de ellas. En una reseña de prensa internacional, Soledad Ortiz, enfermera residente en Petare (Caracas), resumió sus consecuencias para los trabajadores: “¿Quién está costeando este paro? Al final los que pagamos somos los asalariados”<sup>21</sup>.

En efecto, además de las suspensiones de salarios durante el cese patronal, muchos patronos aplicaron medidas dirigidas a reducir el personal empleado, siguiendo cuatro modalidades: 1) despido, con cuotas mínimas de pago de prestaciones; 2) suspensión de labores, sin que implique inmediatamente despido, pero sin goce de salario; 3) mantenimiento del personal con recortes salariales; y 4) reducción de la jornada de trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>22</sup>, la tasa de desocupación presentó un incremento por el orden del 3,6% entre el primer trimestre de 2002 (cuando se ubicó en 15,5%) y el primer trimestre de 2003 (cuando alcanzó el 20,7%, la cifra más alta registrada en el país).

### **Análisis de casos y políticas**

La Defensoría del Pueblo recibió durante este periodo un total de 5.599 denuncias, quejas y peticiones relacionadas con los derechos laborales. Si bien la cifra de casos atendidos descendió en comparación con el año 2002 (7.852), siguió siendo el ámbito más sensible en cuanto a solicitudes de intervención defensorial.

Del total de peticiones recibidas, 3.868 se relacionaban con los derechos de trabajadores que laboran en la empresa privada; 987 casos fueron presentados por empleados públicos; y 561 casos estaban relacionados con el derecho a la seguridad social. Finalmente, se recibieron 183 peticiones de personas sin empleo, solicitando apoyo u orientación en relación con su derecho al trabajo.

En cuanto a la distribución regional, la mayor cantidad de denuncias se recibió en la Sede Central (2.425), mientras que en Bolívar se recibieron 424 denuncias. Le siguen los estados Anzoátegui (con 321), Carabobo (con 262), Portuguesa (con 228) y Guárico (con 210). En cuanto al género de los peticionarios, la proporción entre hombres y mujeres era de 3:2 aproximadamente. A su vez, la mayoría de quejas eran peticiones individuales (5.137), mientras que 386 eran colectivas y 56 fueron iniciadas de oficio.

21 LA JORNADA (México): *Opositores estudian fórmulas de lucha “menos costosas” que el paro*. Nota de prensa, Caracas, 12 de enero de 2003.

22 Información del Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: <[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)>.

En los casos de derechos de trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública o de las empresas prestatarias de servicios públicos, la Defensoría del Pueblo intervino ampliamente; mientras que brindó orientación en los casos relativos a trabajadores y trabajadoras de la empresa privada, poniéndoles en contacto con las instancias pertinentes del sistema laboral (procuradurías, inspectorías del trabajo y tribunales laborales, fundamentalmente).

El gran número de quejas referidas a conflictos entre patronos privados y trabajadores refleja un alto nivel de desconocimiento o de inconformidad con los órganos y mecanismos establecidos para la resolución de estos conflictos. Ello apunta a la necesidad de que las autoridades competentes (Mintra e instituciones de mediación, arbitraje y justicia laboral) fortalezcan la efectividad de los mecanismos de protección del trabajador.

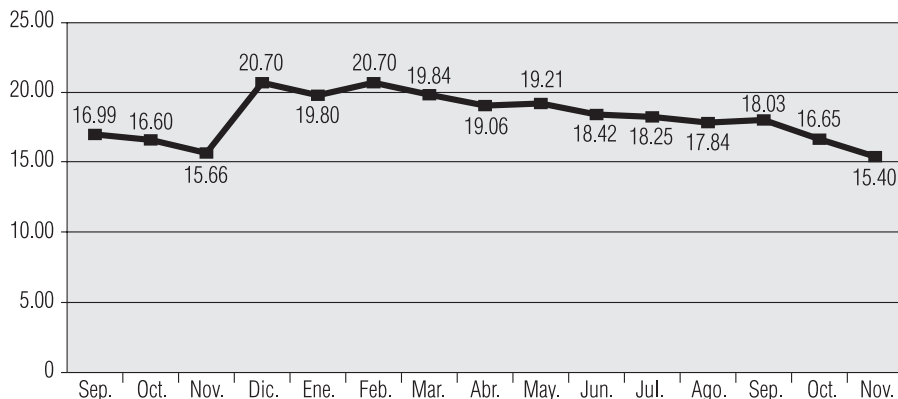
A continuación, se presenta un panorama general de cada uno de los patronos identificados, en relación directa con los derechos laborales. Se parte del **derecho al trabajo**, como derecho esencial de toda persona en edad activa, y se analizan algunas de las tendencias del mercado laboral y las políticas públicas para promover el empleo. Posteriormente, se revisan los **derechos en el trabajo**, que son aquellos que emanan de la existencia de una relación de empleo, tales como la estabilidad laboral, el salario integral o la seguridad en el trabajo. Luego, se abordan los **derechos sindicales** y el derecho a huelga y, finalmente, el derecho a la **seguridad social**. El análisis incluye referencias a medidas de las autoridades políticas, según el campo de acción del que se trate.

### ***Derecho al trabajo***

El *lock out* empresarial no sólo acentuó el clima de inestabilidad social, sino también produjo un marcado descenso en la actividad económica durante el primer semestre de 2003. Estos factores afectaron notablemente la situación de empleo en el país. Entre noviembre de 2002 y febrero de 2003, la tasa de desempleo pasó del 15,7% al 20,7%, lo que significó un incremento en el número de desempleados de 553.115 personas. Sin embargo, y a pesar de las proyecciones negativas con respecto al comportamiento del mercado laboral, a lo largo del año se logró revertir la tendencia al alza de las tasas de desempleo. En efecto, para noviembre de 2003, la tasa de desempleo se ubicó en 15,3%<sup>23</sup>.

23 MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Indicadores económicos de la coyuntura, diciembre 2003*.

### Tasa de desocupación (Septiembre 2002 – Noviembre 2003)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

La situación sufrida a comienzos del año desequilibró la ejecución de los programas diseñados y provocó un repunte considerable de las tasas de desempleo. No obstante, se produjeron logros significativos en áreas diversas de promoción y protección, como lo evidencian las cifras constantes de recuperación y creación de nuevos puestos de empleo en el transcurso del año.

A su vez, las propuestas gubernamentales en el ámbito laboral enfrentan diversas dificultades derivadas de la hostilidad de un sector de la empresa privada y de la CTV, que extienden la conflictividad política al ámbito de la concertación de políticas de empleo entre sectores empresariales, sindicales y Estado (este tema es tratado con más detalle en el aparte de libertad sindical). Debido a dicha conflictividad, desde hace tres años el gobierno adelanta las medidas de protección al trabajador de manera unilateral; mientras que las políticas de promoción de empleo y de fortalecimiento de las empresas están sujetas a la no beligerancia y espíritu de colaboración de actores privados y sindicales.

#### ***Políticas de empleo***

Entre tanto, para afrontar la situación de los sectores productivo y laboral, el Ejecutivo Nacional implementó un conjunto de políticas destinadas a incidir directamente en la dinámica del mercado laboral, procurando reducir el desempleo y promover y generar empleos productivos. Entre estas, se pueden distinguir dos tipos, las políticas activas y las pasivas.

Las **políticas activas** abarcan todas aquellas medidas destinadas a incidir directamente en las dinámicas del mercado de trabajo, para aumentar la demanda de empleo, ya sea de forma genérica o dirigida a colectivos concretos. Estas políticas adoptan principalmente dos formas: políticas de empleo propiamente dichas, como la creación directa de puestos de trabajo en el sector público y la concesión de incentivos económicos al sector privado para la contratación; y políticas productivas de empleo, tales como las medidas de promoción de la actividad empresarial e industrial.

Las políticas productivas cobran especial importancia en el contexto actual. Se caracterizan por la promoción del trabajo independiente, básicamente a través del incentivo de las microempresas y de las empresas de desarrollo local.

Precisamente con el fin de apoyar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) se creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (Inapymi), a fin de ejecutar las políticas de fomento, promoción y desarrollo de las mismas. Entre sus objetivos se contemplan el otorgamiento de préstamos mediante programas de financiamiento, el incentivo a las inversiones y la implementación de mecanismos de acceso a los mercados. Este instituto tiene el cometido de otorgar Bs. 2.500 millones en créditos<sup>24</sup>.

Otra medida relevante fue la implementación del Convenio Marco para la Reactivación de la Producción, la Preservación y Fomento del Empleo y la Recuperación del Consumo<sup>25</sup>, firmado entre el Ejecutivo Nacional y la Federación de Artesanos, Micros, Pequeños y Medianos Industriales de Venezuela (Fedeindustria). Este convenio establece el compromiso entre el Mintra y las Pymes de garantizar el cumplimiento del marco legal en la relación entre empleadores y trabajadores, así como de adelantar y ejecutar planes especiales, con el fin de incentivar la creación de nuevos empleos y la protección de los ya existentes.

Entre las políticas activas se encuentra también la concesión de incentivos a las microempresas, ejecutada entre otros organismos por el Banco de Desarrollo de la Mujer y el Ministerio de Producción y Comercio (MPC). Destacan en este sentido los programas de apoyo a la economía social, como las experiencias cooperativas y asociativas; y el apoyo a la *formalización* de la economía informal, que además son medios de participación de las comunidades en la vida socio-económica de la nación. En el capítulo de derechos económicos se reseñan las iniciativas de promoción del cooperativismo. En conjunto, estas medidas incidieron favorablemente en la tasa de desocupación correspondiente a noviembre, al ubicarse en 15,5%, lo cual representa una reducción de 1,3 puntos (169.409 ocupados) con respecto al mes de octubre.

24 MINISTERIO DEL TRABAJO: 2003: *un año de éxitos para el Ministerio del Trabajo*. Nota de prensa, Caracas, enero 2004.

25 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Memoria y Cuenta, 2002*. Op.cit.

Igualmente, se apreció un avance en lo relativo a las mesas de diálogos organizadas por sectores (automotriz, químico farmacéutico, entre otros), las cuales sirvieron para establecer consensos entre los sectores de producción y empleo, contribuyendo a su reactivación. De acuerdo al Mintra, estos procesos contribuyen “*al proceso de transición del modelo económico dependiente de la renta petrolera al modelo de desarrollo endógeno diversificado, sostenible*”<sup>26</sup>.

Por otra parte, el Plan de Incentivo al Empleo, que será ejecutado por el Mintra a través del servicio nacional de empleo (INEM), prevé la participación del sector empresarial en la creación de 50 mil empleos<sup>27</sup>. Finalmente, un campo relevante de las políticas activas es el relacionado con la negociación de la contratación colectiva, que se trata más adelante.

A su vez, **las políticas pasivas** de empleo comprenden las medidas que tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingreso. Por ello, se identifican con la seguridad social, al proteger al trabajador desocupado y a los sectores más desfavorecidos, así como garantizar las condiciones de retiro de las personas en edad de jubilación. En el año, continuaron implementándose políticas para garantizar el pago regular de las pensiones, mantener su equiparación al salario mínimo y ampliar la cobertura de pensionados (estas medidas son analizadas en la sección del capítulo de derechos sociales que trata de los derechos de los adultos mayores).

Si bien los resultados son todavía incipientes, estas políticas reflejan una tendencia importante en la búsqueda de soluciones al desempleo, en el marco de nuevos modelos de desarrollo, que permitan establecer relaciones laborales más solidarias y cónsonas con los principios de derechos humanos de la CRBV. Al observar los datos de 2002 y 2003, se constata una tendencia favorable al empleo producto de las políticas implementadas en el transcurso del año, al ubicarse el volumen de ocupados en 10.349.836 personas (368.663 más que en el mismo mes de 2002)<sup>28</sup>.

En relación con la actividad de la Defensoría, en el periodo se recibieron 183 quejas que referían situaciones vinculadas con el derecho al trabajo. Entre ellas, puede mencionarse la queja acerca de los requisitos para cupos de empleo en la empresa Aguas de Monagas, ubicada en el Bajo Guaripiche (Monagas). El 27 de febrero, funcionarios de la DP se trasladaron a las instalaciones de la empresa para atender una manifestación protagonizada por 80 personas, en representación de la comunidad aledaña, quienes solicitaban la incorporación de la dirigencia vecinal en la asignación de cupos de empleo para la obra de ampliación de la planta de tratamiento que estaba en ejecución ( P-03-00190).

26 MINISTERIO DEL TRABAJO: 2003: *un año de éxitos para el Ministerio del Trabajo*. Op.cit.

27 Creado mediante el Decreto n.º 1.944, Gaceta Oficial n. 37.7550, del 16 de octubre de 2002.

28 MINISTERIO DEL TRABAJO: 2003: *un año de éxitos para el Ministerio del Trabajo*. Op.cit.



Asimismo, el 16 de marzo se presentó a la institución una denuncia por irregularidades en el proceso de selección en el concurso para optar al cargo de Auxiliar Docente de Química Inorgánica que abrió el Instituto Universitario Tecnológico de Maracaibo. Una comisión defensorial acudió al instituto, y por medio de una mesa de diálogo logró acuerdos vinculados con la transparencia y legalidad del ingreso y permanencia en el sistema educativo, incluyendo lo relativo a los criterios de evaluación de méritos (P-03-00661).

### ***No discriminación***

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Este derecho, reconocido en el artículo 21 de la CRBV, genera la obligación estatal de respetar y garantizar los derechos humanos a todos los individuos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La institución recibió un total de 74 denuncias, bien sea por discriminación en el trabajo o bien por discriminación a la hora de solicitar empleo. Buena parte de las denuncias respondían a la negación de puestos de trabajo por poseer antecedentes policiales o penales, lo que contraviene el artículo 26 de LOT. También se atendió a denunciados que se quejaban por haber sido obligados por los patronos a firmar en los procesos de convocatoria a referendos revocatorios que tuvieron lugar en noviembre y diciembre de 2003. Más adelante, se reseñan algunas denuncias de este tipo; a su vez, este tema es abordado en el capítulo de derechos políticos y en el análisis del derecho a la libertad de conciencia.

El 22 de marzo, un peticionario denunció haber sido seleccionado por el sindicato Fedepetrol para trabajar con la empresa Uriman en el Complejo Industrial del Municipio Bolívar, en Barcelona (Anzoátegui). Sin embargo, al presentarse a la referida empresa, le informaron que no podía ingresar por tener antecedentes policiales. Ésta es una de las formas habituales de discriminación, por prejuzgar el comportamiento de los candidatos y por afectar el derecho a la confidencialidad. La Defensoría le orientó sobre los derechos que le asisten de acuerdo a la ley, y sobre las acciones a tomar ante la instancia correspondiente (P-03-00690).

### ***Discriminación por VIH***

Otra forma de discriminación es la exigencia de la prueba del VIH en el ámbito laboral. El derecho a la igualdad de oportunidades se infringe cuando se exige a quien solicita trabajo o está empleado que se someta a la prueba de VIH, cuando se niega el empleo en base a su condición de salud, se desmejoran las condiciones y beneficios

laborales o se despiden en base a la condición de seropositivo. Esta práctica, prohibida desde 1994 por medio de resolución ministerial del MSDS<sup>29</sup>, generó también un dictamen de la Consultoría Jurídica del Mintra, que ratificó su carácter discriminatorio e inconstitucional, así como violatorio de lo establecido en los convenios de la OIT ratificados por Venezuela<sup>30</sup>.

### ***Empleo juvenil***

La creación de oportunidades para que los jóvenes puedan acceder al primer empleo es una obligación compartida por el Estado, la familia y la sociedad (art. 79 de la CRBV). Sin embargo, las tasas de desempleo en este sector poblacional evidencian la reticencia de los patronos a permitir a los jóvenes el acceso al mercado laboral. Esta tendencia se constituye en una forma de discriminación, sustentada en la corta edad y la falta de experiencia como factores de alto costo para las empresas, en función de la supuesta necesidad de capacitación previa. Debido a ello, el segmento juvenil, que abarca de 15 a 24 años, enfrenta una difícil situación para acceder a puestos de empleo. Según un estudio de la OIT, el desempleo juvenil pasó de 26,4% en el tercer trimestre de 2002 al 31,3% en el tercer trimestre de 2003 (lo que representa un incremento en la tasa del 5,2%)<sup>31</sup>. Uno de los medios para el abordaje de esta problemática es la incorporación de medidas legales para la promoción del empleo juvenil en la Ley del Régimen Prestacional de Empleo de la seguridad social.

### ***Discriminación por motivos políticos***

Las jornadas de recogida de firmas para la solicitud de convocatoria de referendos revocatorios a cargos de elección popular, que se desarrollaron a finales de noviembre y comienzos de diciembre, tuvieron una amplia repercusión en la opinión pública. Asimismo, este proceso vino acompañado de denuncias sobre diversas irregularidades, entre las cuales la coacción adelantada por diversos patronos para obligar a sus trabajadores a participar en alguna de las actividades. En los capítulos de derechos políticos, y en relación con la libertad de conciencia, se analizan diversos aspectos relacionados con estas situaciones. A continuación, se analiza desde la perspectiva de su impacto sobre los derechos laborales.

El Mintra realizó un operativo de recepción de denuncias y abrió ante el MP varios procedimientos a los patronos involucrados en este tipo de hechos. Al cierre de la

29 Resolución SG-439, Gaceta Oficial n.º 35.538, del 2 de septiembre de 1994.

30 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Dictamen n.º 71. Caso discriminación por VIH*. 29 de noviembre de 2002.

31 OIT: *Panorama Laboral 2003, América Latina y el Caribe. Anexos estadísticos*. Lima (Perú), diciembre de 2003. Pág. 103.

jornada de recolección de firmas, se habían recibido unas 200 denuncias contra empresas e instituciones públicas, en relación con el proceso de recolección de firmas para referendo revocatorio presidencial<sup>32</sup>. Para el 8 de diciembre, la cifra de denuncias aumentó a más de 300<sup>33</sup>. Estas acciones patronales fueron reprochadas por la Defensoría, en virtud de que violan la libertad de conciencia del trabajador y el principio de no discriminación, en este caso por razones políticas. A su vez, representan una vulneración de los derechos laborales afectados, y por ende un comportamiento impropio de una relación laboral ajustada a derecho.

Entre los patronos denunciados, el Mintra señaló al Bloque de Publicaciones De Armas, la ensambladora de vehículos KIA, General Wills CA, Granjas La Caridad y la Maternidad General del Sur, adscrita a Insalud. En el caso de la ensambladora KIA (Carabobo), sus responsables habrían repartido un carné titulado Búscate en el REP, identificado con un logotipo con las palabras El Reafirmazo, que cada trabajador debía entregar a sus supervisores, como prueba de que había participado en la recolección de firmas para el revocatorio presidencial.

Otro patronos denunciados fueron la Biblioteca Pública Sánchez Oslo y el Centro Insalud, ambos adscritos a la gobernación de Apure; las alcaldías de San Sebastián de Los Reyes y San Casimiro (Aragua); y la empresa Saviram CA. En los casos de la alcaldía del Municipio Díaz (Nueva Esparta) y de la empresa Serenos y Asociados (Caracas), los trabajadores que se negaron a firmar en contra de su conciencia fueron objeto de despido.

A su vez, la Defensoría recibió 8 denuncias relacionadas con amenazas de despido u otras formas de hostigamiento, por el mismo motivo (5 en Anzoátegui y 1 en Apure, Zulia y Distrito Capital, respectivamente). En concreto, un ciudadano que llevaba 16 años trabajando en la empresa Bloque De Armas, en Caracas, denunció que le cambiaron el horario de trabajo pocas horas después de negarse a participar en la recogida de firmas con motivo de la convocatoria de referéndum revocatorio presidencial (P-03-10765). A su vez, un trabajador de la Gerencia de Finanzas de Pdvsa en Lecherías (Anzoátegui) afirmó que le habían exigido demostrar que no participó en los procesos de recogida de firmas para referéndum revocatorio presidencial, como condición para la renovación de su contrato (P-03-01829).

La Defensoría ha tenido conocimiento de dos causas iniciadas ante los tribunales en relación con estas irregularidades. Una de ellas fue la solicitud de amparo interpuesta el 1 de diciembre ante el TSJ por integrantes de la organización política Comando

32 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Ministerio del Trabajo tomará medidas contra empresas que obliguen a participar en recolección de firmas*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003.

33 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Min-Trabajo consigna 8 nuevos casos ante fiscalía*. Nota de prensa, Caracas, 8 de diciembre de 2003.

Nacional Ayacucho, que agrupa a representantes de los partidos que apoyan la gestión del gobierno nacional. Por medio de este recurso, solicitaron el cese a “*la amenaza de violación inminente de los derechos y garantías constitucionales de todos los trabajadores venezolanos y extranjeros residenciados en el país*”<sup>34</sup>. En su petitorio, solicitaron que el máximo tribunal instase al Mintra a ejecutar todas las medidas necesarias para que ningún trabajador fuera despedido por no haber participado en el proceso de recolección de firmas.

El otro recurso de amparo fue interpuesto por Juan Carlos Pérez Martínez, trabajador de la Maternidad del Sur de Carabobo, adscrita al gobierno regional. El trabajador afirmó que había sido trasladado en contra de su voluntad hasta un centro de recolección de firmas para revocar al mandatario nacional. El 22 de diciembre, el Juzgado Segundo de Juicio del Trabajo declaró con lugar la solicitud, ordenando la tutela del derecho a la no discriminación laboral por razones políticas, consagrado en el artículo 89 de la CRBV, y en los artículos 1 y 2 del Convenio 111 de la OIT sobre Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

### ***Igualdad entre hombres y mujeres***

Constituye una garantía para la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el área laboral, frente a la desigualdad de estas últimas para acceder a los puestos de trabajo, así como su vulnerabilidad en caso de empleo. De él se desprende la obligación de adoptar medidas de protección, así como de discriminación positiva.

El desempleo estructural afecta en mayor proporción a las mujeres, debido a que encuentran mayores obstáculos para acceder a las ofertas de trabajo y a puestos de gerencia. Además, en caso de empleo, las mujeres están expuestas a situaciones de acoso y a salarios menores, así como a otro tipo de discriminaciones por parte de los patronos. Esta desigualdad se evidencia en los datos proporcionados por el INE, que revelan una desocupación femenina para el primer trimestre de 20,8%, frente al 17,9% de los hombres. Sin embargo, si bien la tasa de desocupación masculina es menor a la femenina, entre el segundo semestre de 2002 y abril de 2003, el trabajador masculino sufrió un mayor incremento en la tasa de desocupación, al pasar de 14,4 % a 17,9% .

Dentro de este contexto, la discriminación de las mujeres trabajadoras es una de las causas que originan la búsqueda de ingresos en la economía informal. Por un lado, los indicadores demuestran que durante el primer semestre de 2002, el sector formal decreció paulatinamente, en contraposición al informal, que creció del 50,5% a 53,2%. Al observar el comportamiento de la ocupación según el sexo en cada uno de estos

34 TSJ: *Comando Nacional Ayacucho interpuso amparo en el Tribunal Supremo de Justicia*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003.

sectores, se evidencia que en el sector formal predomina la participación masculina, mientras que en el informal existe mayor presencia femenina.

Con respecto a las medidas para promover la igualdad de oportunidades de empleo entre hombres y mujeres, destaca el programa del Banco de la Mujer (Banmujer) de entrega de créditos para promocionar el autoempleo y las microempresas de mujeres. Hasta el 30 de septiembre, los egresos realizados a través de este programa habían generado un total de 24.528<sup>35</sup> nuevos empleos a mujeres en situación de pobreza. En el campo legislativo, la AN todavía debe celeridad a la discusión del proyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género.

Durante el periodo, la institución recibió tan sólo una denuncia por motivo por discriminación de género. Se trata del caso de la ciudadana JG, que desempeña labores de bombera voluntaria. A partir del 28 de agosto, el comandante general del Cuerpo de Bomberos del Estado Vargas le participó al personal femenino que estaba prohibido pernoctar en las instalaciones de la institución durante los días de guardias nocturnas (P-03-01340).

### ***Derecho a la estabilidad laboral***

La estabilidad laboral se orienta a asegurar a los trabajadores la conservación de su empleo, y a garantizar una base estable para la relación entre el trabajador y el patrono. Implica “*que el trabajador no puede ser despedido sino por justa causa, ni desmejorado en sus condiciones de trabajo salvo a través de los procedimientos establecidos por la ley*”<sup>36</sup>. De él se desprende la obligación de adoptar medidas de protección eficaz contra el despido arbitrario, lo que incluye el derecho del trabajador a solicitar un pronunciamiento de la autoridad competente de calificar los despidos.

En el lapso que cubre el presente informe, la estabilidad laboral se vio seriamente afectada, fundamentalmente debido a los efectos del *lock out* empresarial, que generaron sucesivas olas de despidos injustificados por parte de los patronos. Según estimaciones del Mintra, el número de trabajadores despedidos por causas injustificadas desde el inicio del conflicto asciende a aproximadamente 400 mil, lo que, además de violar la LOT, contraviene la normativa vigente en relación con la inamovilidad laboral.

En ese contexto, la AN creó el 19 de marzo de 2003 la Comisión Especial para Asistir a las Víctimas del Paro, con el fin de brindar asesoría jurídica integral a las personas afectadas y establecer responsabilidades por los daños causados. Hasta el cierre del Anuario, esta comisión había recibido 16.900 denuncias a escala nacional,

35 Hasta el 30 de septiembre, se habían generado 8.176 empleos directos y 16.352 indirectos.

36 ORTIZ-ORTIZ, Rafael: *Naturaleza y alcance de la estabilidad de los trabajadores de la industria petrolera*. Caracas, 1997. Pág 100.

más de la mitad de las cuales se referían al tema laboral (8.716). La AN organizó un proceso de diálogo, conjuntamente con la Inspectoría Nacional del Trabajo y los patronos involucrados en estos despidos ilegales, a fin de lograr el reenganche de los trabajadores a sus puestos de trabajo, el pago de prestaciones sociales, así como el pago del seguro social por parte de las empresas<sup>37</sup>.

En vista de esta situación, el Ejecutivo decidió extender una vez más la inamovilidad laboral, como medida para proteger la estabilidad laboral. Esta medida se suma a decretos de inamovilidad consecutivos por un lapso total de 28 meses, desde abril de 2002. La última extensión<sup>38</sup> prolonga su vigencia durante el lapso comprendido entre el 15 de enero y el 30 de septiembre de 2004. Estos decretos amparan a los sectores público y privado regidos por la LOT, exceptuando a trabajadores en cargos de dirección y de confianza, a quienes devengan más de Bs. 633 mil y a los que tengan menos de tres meses de empleados. Además, las empresas afectadas por dificultades económicas o por incorporación de nuevas tecnologías podrán hacer efectiva una reducción de personal, a través de convenios entre trabajador y patrono, mediante procedimientos de negociación colectiva voluntaria, según lo previsto en la LOT.

Esta medida ha sido cuestionada por la directiva de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecamáras), la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea) y la propia CTV, que la consideran como causa de aceleramiento del cierre de empresas y una demostración de la falta de consistencia de las políticas laborales del gobierno. Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos por parte del Estado venezolano para evitar prácticas contrarias a la estabilidad laboral, se apreció un repunte significativo de los despidos en el primer trimestre de 2003. La ministra del Trabajo, María Cristina Iglesias, señaló que “... *ante cualquier despido injustificado de trabajadores amparados por inamovilidad laboral, la inspectoría del trabajo correspondiente ordenará el reenganche y los salarios caídos*”. Debido a la gran cantidad de solicitudes de reenganche y calificaciones de despido que se introdujeron ante las inspectorías del trabajo, el 1 de octubre se puso en marcha el plan Puesta al Día, que sirvió para acelerar la capacidad de respuesta del Mintra y de las inspectorías de trabajo en todo el país<sup>39</sup>. El plan arrojó alrededor de 2.200 decisiones, ordenando 2 mil reenganches.

Durante el periodo, la Defensoría recibió 974 denuncias por vulneración a la estabilidad laboral en el sector privado, lo que representa un incremento en relación al

37 Entrevista realizada por la Defensoría del Pueblo a Lolibeth Bravo, consultora jurídica de la Comisión Especial Víctimas del Paro de la AN. Caracas, 6 de noviembre de 2003.

38 Decreto n.º 2.806, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.857, del 14 de enero de 2004.

39 MINISTERIO DEL TRABAJO: Plan “Puesta al Día” de las Inspectorías. *Ministerio del Trabajo ordena 2 mil reenganches*. Nota de prensa, s/f. En: <[http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/plan\\_puesta\\_al\\_dia.htm](http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/plan_puesta_al_dia.htm)>.

2002 (cuando se recibieron 898 por este motivo). Del total de denuncias, 580 fueron por despidos injustificados, 130 por despidos indirectos, 112 por hostigamiento y 151 por suspensiones indebidas. Así, a pesar de las medidas del Ejecutivo Nacional, los patronos persistieron en este tipo de acciones, en detrimento de los derechos de los trabajadores. En cuanto al sector público, se presentaron 36 denuncias en las cuales los peticionarios señalaban estar en desacuerdo con los procedimientos para destituirlos. A su vez, 44 trabajadores del sector público denunciaron suspensiones, 32 remoción y 96 hostigamiento.

### ***Despido injustificado***

En este periodo, el despido injustificado continuó siendo la mayor causa de denuncias por vulneración a la estabilidad laboral, afectando en más ocasiones a hombres (382) que a mujeres (195). La mayoría de denuncias se presentaron ante la Sede Central (322), mientras que los otros estados receptores fueron Bolívar (37), Anzoátegui (30), Guárico (28) y Zulia (20).

### ***Despidos indirectos***

Están referidos a situaciones de desmejora en las condiciones de trabajo. Esto puede ocurrir por modificaciones en los horarios de trabajo o en el monto del salario, cambio arbitrario de actividades o traslado a sitios remotos, entre otros. Durante el lapso en estudio se presentaron 130 denuncias por esta causa (lo que evidencia un aumento en este patrón en comparación con el año 2002, cuando se recibieron 72 casos). La Sede Central recibió el mayor número de denuncias (59), seguido por Bolívar (12). El resto de los estados recibieron entre 1 y 10 quejas o peticiones.

El 29 de abril, una peticionaria que trabajaba en el Hotel Melía Caracas, en el cargo de camarera, señaló que desde hacía 4 meses le habían cambiado arbitrariamente el horario de trabajo y había sido obligada a prestar servicios dos semanas por mes, mientras que el resto de las semanas le otorgaban permisos indefinidos no remunerados. Se orientó conforme a lo establecido en los artículos 87 y 93 de la CBRV y 589 de LOT, y se le recomendó continuar el procedimiento administrativo ante la inspectoría del trabajo correspondiente (P-03-02846).

### ***Hostigamiento***

Estas denuncias están referidas en su mayoría a acciones ejercidas por los patronos, con el fin de lograr la renuncia del trabajador. Entre tales acciones se encuentran la desmejora en las condiciones de trabajo, el traslado a otro puesto, el maltrato verbal, las agresiones o ambiente hostil, entre otros. La institución recibió un total de 112

denuncias relacionadas con hostigamiento de trabajadores en el sector privado y 96 casos en el sector público. La Sede Central recibió el mayor número de denuncias (41), seguida por Bolívar (11) y Carabobo (9). Estas denuncias afectaron a 3 hombres por cada 2 mujeres.

### *Suspensiones indebidas*

Se presentaron 151 denuncias de trabajadores del sector privado y 43 del sector público, relacionadas con suspensiones indebidas. Más de la mitad de las quejas fueron presentadas en Caracas, mientras que en el resto de los estados se recibieron menos de 10 casos en cada uno. A su vez, 101 de los peticionarios eran hombres y 49 mujeres. Un número elevado de estas denuncias tenían que ver con empresas que participaron del cese de actividades convocado por la Coordinadora Democrática, la CTV y Fedecámaras. Un caso ilustrativo fue denunciado el 11 de febrero. Se trata de un peticionario que laboraba desde hacía 7 años en el cargo de minero para Contuy Medio CA, empresa de Caracas que participaba en las obras del ferrocarril de los Valles del Tuy y que se plegó al cierre patronal. El 10 de febrero, varias semanas después del reinicio de actividades, los 350 trabajadores de la empresa recibieron un comunicado por medio del cual se les suspendió de labores durante 2 meses, contados a partir de la fecha del comunicado. La Defensoría le orientó en torno a sus derechos, y le puso en contacto con el Mintra, para que hiciera las diligencias del caso (P-03-01086).

### *Irrenunciabilidad de los derechos*

Estas denuncias implican acciones de los patronos destinadas a lograr que los trabajadores renuncien a los derechos laborales adquiridos. La mayoría de los casos se refieren a cambio inconsulto de las condiciones de trabajo o a presiones del empleador para que el trabajador renuncie a sus derechos. En este renglón, se presentaron 452 denuncias en el sector privado y 110 en el sector público.

Una de las quejas se dio en el ámbito universitario: un peticionario, representante de la Asociación de Trabajadores Administrativos y Técnicos de la Universidad Simón Bolívar desde hace 14 años, denunció que el 11 de diciembre, en una reunión del Consejo Directivo, se discutió la posibilidad de eliminar del contrato normativo las cláusulas 83 y 147, relativas a la prima de antigüedad de los jubilados (P-03-11383). La antigüedad es uno de los temas más sensibles en relación con la eventualidad de pérdida de empleo, así como con el cálculo de las pensiones. Por ello, destaca como grave la pretensión administrativa de desmejorar las condiciones previstas en el contrato colectivo, que es en sí un contrato de DHL, en la medida que prevé los beneficios derivados de la negociación entre el sector patronal y los empleados.



### Salario integral

El derecho al salario integral contempla, por un lado, el derecho a un salario digno, que permita al trabajador garantizar condiciones para una vida digna para sí y para su familia. Incluye a su vez la obligación del patrón de realizar las cotizaciones legales al seguro social, así como los pagos correspondientes al régimen de prestaciones sociales. Debido a la situación de debilidad del trabajador frente a las decisiones patronales, el Estado debe tomar medidas para garantizar que tanto los patronos privados como los organismos públicos respeten este derecho. A su vez, el salario integral incluye la prohibición de retenciones de salario indebidas, así como la obligación de pagos regulares, según lo convenido. En ese sentido, la legislación prevé sanciones contra los patronos que no cumplen con sus obligaciones salariales.

El 1 de mayo de 2003, el Ejecutivo Nacional publicó el decreto de aumento del salario<sup>40</sup>, en correspondencia con el artículo 91 de la CRBV, que obliga a ajustar el salario mínimo tomando como referencia el costo de la canasta básica. El decreto estableció un aumento del 30% del salario mínimo en los sectores público y privado en dos fases: el 10% efectivo a partir del 1 de julio y el 20% efectivo a partir del 1 de octubre de 2003 (20%). A su vez, las pensiones de funcionarios públicos y trabajadores del sector privado que cotizan ante el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) también fueron ajustadas al salario mínimo decretado. Así, el cronograma de los aumentos estipulaba los siguientes incrementos lineales:

Sectores	1º / 07 / 03	1º / 10 / 03
Trabajadores urbanos	Bs. 209.088,0	Bs. 247.104,0
Trabajadores de empresas con menos de 20 trabajadores	Bs. 191.664,0	Bs. 226.512,0
Trabajadores rurales	Bs. 188.179,2	Bs. 222.393,6
Trabajadores de conserjerías de edificios residenciales bajo el régimen de propiedad horizontal	Bs. 209.088,0	Bs. 247.104,0
Aprendices y trabajadores adolescentes	Bs. 156.816,0	Bs. 185.328,0

Igualmente, como consecuencia del alza del salario mínimo para trabajadores de los sectores público y privado, el Ejecutivo Nacional anunció un 38% de aumento para los funcionarios y empleados públicos, que regirá a partir del 1 enero de 2004<sup>41</sup>. Esta medida beneficia a más de 600 mil funcionarios adscritos a la presidencia, los ministerios y los

40 Decreto Presidencial n.º 2.387, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.681, del 1 de mayo de 2003.

41 Decreto n.º 2.777, que rige las escalas de sueldos para los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Pública Nacional, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.847, del 29 de diciembre de 2003.

institutos autónomos. El presidente de la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público (Fentrasep) indicó que, al entrar la nueva convención colectiva en vigencia, el sueldo base en la administración pública será de Bs. 247.800. Además, el gobierno acordó el pago de un bono de Bs. 2 millones, como compensación por la demora de ocho meses en el acuerdo de convención colectiva. Este monto será cancelado en dos partes, sin incidencia salarial<sup>42</sup>.

Sin embargo, los dos ajustes al salario mínimo han sido insuficientes para compensar el aumento de precios de los productos básicos. El nuevo salario mínimo (Bs. 247.104) representa el 87,4% de la canasta alimentaria normativa, que para noviembre de 2003 se ubicó en Bs. 276.190,88<sup>43</sup>. El análisis de estas cifras lleva a concluir que se mantiene la tendencia de salarios mínimos por debajo de la canasta, cuyo costo se ha visto afectado por una inflación moderada pero sostenida.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto por el artículo 10 del decreto de aumento salarial, los trabajadores domésticos quedan excluidos de la fijación del salario mínimo. Para la Defensoría, esta exclusión normativa del sector doméstico constituye una práctica lesiva, pues afecta el derecho de los trabajadores del sector a recibir un salario justo. El medio de enfrentar la falta de regulación del sector y su desprotección bien pudiera pasar por su equiparación progresiva en las medidas que benefician al conjunto de trabajadores.

Durante el periodo, se procesaron un total de 478 peticiones que alegaban incumplimiento de la normativa en materia de salario (431 del sector privado y 47 del sector público). Otra cantidad importante de denuncias se corresponde con el incumplimiento del pago de bonos nocturnos, por trabajo en días feriados o por concepto de vacaciones. Muchas de ellas eran denuncias que afectaban a colectivos de trabajadores. Adicionalmente, la extensión de la jornada laboral por encima de lo establecido por la ley ameritó 33 quejas. Vinculada con el derecho a la jornada regulada (jornada máxima ordinaria laboral de 8 horas diarias y la jornada máxima nocturna de 7 horas), esta vulneración se refleja fundamentalmente en una conducta recurrente en muchos patronos, de hacer trabajar horas extras a los trabajadores sin remuneración, lo que impacta también en el derecho al salario integral.

Las denuncias del ámbito público relacionadas con la retención indebida del salario, con la falta de pago regular o con la reducción unilateral del salario por parte del patrono, se derivan en ocasiones de fallas en la administración. La Defensoría procesó varias quejas en relación con incumplimientos o retenciones indebidas por parte del MECD.

En marzo, se recibió una petición de la dirección de la Escuela Básica Simón Rodríguez de Puerto Ayacucho (Amazonas), debido a que la administración regional había descontado

42 La primera fracción de Bs. 1 millón fue cancelado en octubre de 2003, la segunda de Bs. 500 mil en el mes de abril de 2004 y los restantes Bs. 500 mil en agosto.

43 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Información disponible en: <www.ine.gov.ve>.

el pago de las dos quincenas del salario de enero a un grupo de docentes de esa escuela, por haber supuestamente seguido el paro de actividades que se produjo en esas fechas (P-03-00121). Sin embargo, tanto los docentes afectados por esta medida como la propia dirección afirmaron que sí habían acudido a sus actividades laborales en el lapso que duró el conflicto. A su vez, en marzo, la Junta Directiva del sindicato de los trabajadores de enseñanza del Estado Vargas (Sitravargas) presentó una denuncia en representación de 1.200 docentes, que solicitaban la intermediación de la institución ante la gobernación, a objeto de resolver la retención del salario correspondiente a tres quincenas (P-03-0043). Mientras que en mayo, los educadores de la Unidad Educativa Hernán Valera Saavedra (Lara), denunciaron la falta de cancelación de la segunda quincena del salario del personal docente y administrativo correspondiente al mes de enero (P-03-01665).

Asimismo, el 2 de julio acudió ante la institución una representación de un grupo de trabajadores que habían tomado las instalaciones de la Zona Educativa n.º 11 de Portuguesa, en virtud de que desde hacía 6 meses no se les cancelaba el salario mensual por concepto de suplencias, y además se les adeudaban beneficios contemplados en la contratación colectiva. Funcionarios defensoriales lograron persuadir a los trabajadores para que levantaran la toma de las instalaciones de la zona educativa y, seis días más tarde, las autoridades educativas regionales se comprometieron en la Inspectoría del Trabajo a reunirse con los representantes del sindicato de obreros del instituto, para tratar el pago de su salario y el cumplimiento de la convención colectiva (P-03-00555; P-0300578).

### ***Prestaciones sociales***

Las prestaciones sociales son un derecho fundamental de previsión social de los trabajadores, que forma parte del derecho al salario integral. Representan un mecanismo garantista por los años de servicio prestado, así como el medio principal de ahorro generado por el trabajo, ante el eventual cese de la relación laboral. En definitiva, las prestaciones son, junto con las pensiones derivadas del derecho a la seguridad social, la garantía de una cesantía o retiro en condiciones adecuadas de existencia.

A pesar de la oposición de vastos sectores sindicales, sociales y políticos de la nación, la LOT fue reformada en 1997 por consenso entre el gobierno, Fedecámaras y la dirigencia de la CTV. Tres puntos fueron sensiblemente modificados: el régimen de cálculo de las prestaciones sociales, el régimen legal del salario y el régimen de despido injustificado. Esta reforma significó la renuncia por parte de la dirigencia sindical de los derechos adquiridos de todos los trabajadores venezolanos, y la vulneración de los principios de progresividad e irrenunciabilidad de estos derechos. El mayor impacto fue la pérdida de la llamada *retroactividad* de las prestaciones sociales (que establece el cálculo de los beneficios por antigüedad en base a la cotización del momento de cese de la relación laboral) y el

abaratamiento del despido. Así, con la nueva forma de cálculo, se vulneró el sentido mismo de las prestaciones por antigüedad, al reducir sensiblemente la rentabilidad del ahorro de acuerdo al mayor número de años trabajados.

La CRBV restituyó este derecho, y estableció el deber legislativo de reformar el nuevo régimen de prestaciones sociales<sup>44</sup>. Sin embargo, a 5 años de aprobado el texto constitucional, la AN todavía no ha cumplido con el mismo, a pesar de que el Proyecto de Reforma de la LOT presentado por la Comisión de Desarrollo Social fue aprobado en primera discusión el 17 de julio de 2003. Esto ha significado que el pago de los pasivos laborales de los empleados del sector público se haya visto retrasado, lo cual afecta a los trabajadores cesantes.

Durante el periodo, este derecho fue uno de los que más denuncias generó ante la Defensoría, alcanzando un total de 1.783 (cifra ligeramente inferior a la de años anteriores). 1.500 fueron de trabajadores del sector privado, mientras que el resto fue del sector público. Las peticiones revelaron problemas y desacuerdos con el cálculo adeudado (que de por sí reviste gran complejidad), cancelación incompleta y excesiva tardanza para efectuar el pago. En varias ocasiones, las denuncias afectaron a más de un trabajador, y en una ocasión se trató de una denuncia que afectaba a 70 trabajadores.

### ***Condiciones de seguridad, higiene y ambiente adecuado de trabajo***

Los riesgos del trabajo implican la posibilidad de que un trabajador sufra un accidente o enfrente enfermedad o limitaciones derivadas de su actividad profesional, como consecuencia de haberse expuesto a determinadas condiciones y medio ambiente sin la debida protección. Así, cuando se habla de condiciones de seguridad y medio ambiente de trabajo adecuado, se hace referencia al derecho del trabajador a la adopción por parte de los patronos de todas las medidas para garantizar su seguridad, así como a la obligación estatal de adoptar medidas preventivas y de protección.

El artículo 87 de la CRBV dio rango constitucional a este derecho, y desde entonces se han tomado las primeras medidas estructurales tendientes a cumplir con el mandato constitucional. En concreto, si bien la Lopcymat fue sancionada en 1986, fue apenas en el año 2000 que se instaló el Inpsasel, previsto por la ley como el ente regulador y promotor en este ámbito. Su gestión se ha centrado en el diseño de una política nacional de condiciones y medio ambiente de trabajo en materia de prevención, salud y seguridad, así como en la conformación de las unidades regionales de salud ocupacional.

Según Francisco González, presidente del Inpsasel, con la actualización de esta ley y la activación del instituto, se han dado los primeros pasos en firme para que Venezuela pueda

44 Disposición Transitoria Cuarta, numeral 3, de la CRBV

contar “con un sistema público nacional de inspección, vigilancia de las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores con un criterio integral, acorde con las exigencias del mundo laboral actual, para el control y la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales”<sup>45</sup>. Sin embargo, el reto que se plantea es mayúsculo. Según la Dirección de Medicina del Trabajo del IVSS, durante el primer trimestre de 2003 se produjeron 3.752 accidentes, con el resultado de 113 decesos y 483 personas en situación de discapacidad. A su vez, según estimaciones del propio Inpsasel, actualmente ocurren 410 accidentes de trabajo diarios, lo que representa una media de 150 mil accidentes anuales. Del total de accidentes, 15 mil dejan secuelas permanentes con algún nivel de discapacidad, y 1.500 trabajadores mueren, cada año, por esta causa. Adicionalmente, se calcula que sólo se registra el 5% de los accidentes ocurridos.

Si bien la instalación del Inpsasel significa el inicio de una política nacional en salud de los trabajadores, son varios los factores estructurales que se identifican como obstáculos para su labor, entre los cuales: el deterioro de la acción fiscalizadora del Estado, el desconocimiento del número real de accidentes y enfermedades ocupacionales, la escasa organización de los trabajadores y trabajadoras, y el reducido interés de los empleadores y empleadoras por introducir mejoras en las condiciones de trabajo que ofrecen a sus empleados.

La Defensoría recibió un total de 135 denuncias relacionadas con la seguridad laboral. 108 casos obedecen a accidentes y enfermedades profesionales y 23 están relacionados con violación a normas de seguridad e higiene. Las denuncias reflejan diversas situaciones de riesgo en el trabajo, tales como el trabajo sin los implementos de seguridad e higiene necesarios o en ambientes no seguros, la exposición de elementos nocivos para la salud, los ruidos molestos, entre otras.

Es el caso de un ciudadano que laboraba en la empresa de transporte Mérida, quien sufrió un accidente que le produjo incapacidad temporal. La empresa sólo se hizo responsable del salario correspondiente a dos semanas. Se le orientó con base a la ley que regula la materia, y se le recomendó acudir a la Caja Regional del IVSS para realizar los trámites necesarios para acceder a la prestación dineraria que le corresponde (P-03-05635). A su vez, el 26 de septiembre se recibió una denuncia colectiva de la organización sindical Sindicato Único de Trabajadores Siderúrgicos y sus Similares de Sidor (Bolívar) solicitando la inspección en el área de laminación en caliente de la empresa, a objeto de constatar la existencia de condiciones de riesgo. La Defensoría inspeccionó las instalaciones, para verificar las condiciones en que desempeñan su trabajo (P-03-01468).

La institución también recibió el 24 de julio una denuncia de la directiva del Sindicato Único de Trabajadores de la Empresa Orinoco Iron (Sintraori) de Ciudad Bolívar, quienes

<sup>45</sup> Dr. Francisco González, Presidente de INPSASEL, en reunión interinstitucional en la sede de la Defensoría del Pueblo, Caracas, 31 de Julio de 2003.

reclamaban condiciones y medio ambiente seguro para la prestación de servicio, en vista de que el mes anterior habían perecido dos trabajadores calcinados en cumplimiento de sus labores. Como medida de protesta, los trabajadores retuvieron a reporteros de las estaciones de televisión Televen y RCTV; las acciones pretendían además obligar al patrono a agilizar las discusiones de la convención colectiva, depositada en la Inspectoría del Trabajo por más de nueve meses.

La comisión defensorial convocó a la representación sindical y al patrono, a los fines de promover un acuerdo entre las partes. A la vez, se informó al patrono sobre la irregularidad de suspender a los trabajadores sin recurrir a los procedimientos administrativos. Los trabajadores acordaron la paralización del conflicto y aceptaron la convocatoria a una reunión coordinada por autoridades del Mintra, donde finalmente llegaron a acuerdos y compromisos sustanciales, que devolvieron la paz laboral a la empresa (P-031017).

### ***Protección a la maternidad***

La protección a la maternidad reviste especial importancia en el ámbito laboral, por las consecuencias que un acto discriminatorio puede traer tanto para la futura madre como para su hijo. Por ello, su protección en relación con el derecho al trabajo cuenta con amplias garantías, desde su consagración en la DUDH hasta el conjunto de convenios de la OIT, orientados a brindar protección a la maternidad en el contexto laboral.

En específico, la LOT consagra la inamovilidad de las trabajadoras en estado de gravidez, desde el momento de la concepción hasta un año después del alumbramiento (art. 384), incluyendo el derecho a un permiso prenatal de 6 semanas y un permiso postnatal de 12 semanas (art. 385). Por otra parte, la Ley del Estatuto de la Función Pública garantiza la protección a la maternidad en los términos previstos en la CRBV y en la legislación laboral vigente (art. 29)<sup>46</sup>.

Por otra parte, en 2002 el MSDS promovió ante la AN el anteproyecto de Ley de Protección a la Lactancia Materna<sup>47</sup>, que se inspira en las obligaciones en la materia previstas en el Convenio n.º 183 de Protección a la Maternidad de la OIT. Su objeto es reconocer el derecho de las mujeres trabajadoras a periodos de licencia en sus lugares de trabajo para alimentar a hijos lactantes y la obligación del Estado de promover las condiciones para garantizar la lactancia.

Durante el periodo se presentaron 49 casos en los que se refleja la vulneración de la protección laboral a la maternidad y la familia. Se denunció tanto el despido de

<sup>46</sup> Ley del Estatuto de la Función Pública. Gaceta Oficial n.º 37.522, del 6 de septiembre de 2002.

<sup>47</sup> MSDS: Memoria y Cuenta 2002. Caracas, 2003.

mujeres trabajadoras embarazadas (lo que representó la mayoría de las denuncias), así como la negativa del patrono a otorgar el descanso pre y post natal de ley. En 46 ocasiones las peticionarias eran trabajadoras del sector privado, mientras que solo en 3 casos las peticionarias eran empleadas del sector público.

### ***Libertad sindical***

Implica el derecho de los trabajadores de asociarse o afiliarse en defensa de sus intereses, y requiere que el Estado se abstenga de intervenir en este ámbito, bien por medio de la prohibición de sindicalización, bien por la injerencia directa en los sindicatos independientes. Una forma habitual de vulnerar el derecho es presionar a los trabajadores para que no se afilien, o sancionar a quienes lo hacen con despidos y otras medidas arbitrarias. Otra es el desconocimiento de la representatividad laboral de los trabajadores constituidos en sindicato y de sus representantes elegidos.

En el periodo de análisis se constituyeron 13 nuevas organizaciones sindicales, entre las cuales se encuentran la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Público (Fentrasep), que agrupa tanto a obreros como a empleados de la Administración Pública; y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que se constituyó como central y se presenta como alternativa frente a la CTV, históricamente la mayor central del país.

Desde 2001 viene produciéndose una amplia polémica sobre la legitimidad de la CTV, como máximo representante de los trabajadores de Venezuela. El 25 de octubre de dicho año, se llevaron a cabo las elecciones para legitimar al comité directivo de la central, con la supervisión del Consejo Nacional Electoral (CNE). Sin embargo, ante las denuncias de fraude en el proceso, la Comisión de Sustanciación del CNE solicitó a esta organización sindical que depositara las actas en las que quedaron reflejados los resultados de los escrutinios. Con las actas, el CNE aspiraba a comprobar si el proceso de totalización, adjudicación y proclamación se ajustaba a la solicitud de convocatoria a elecciones y al proyecto presentado por la CTV. Ante la negativa de la dirigencia de entregarlas, el Ejecutivo Nacional no reconoció oficialmente al comité ejecutivo, que se autoproclamó sin la supervisión del máximo órgano electoral.

En ese contexto, la representación sindical de Venezuela ante la 91<sup>o</sup> Conferencia de la OIT, realizada en Ginebra el 3 de junio de 2003, fue encabezada por la UNT, lo que significó que por primera vez la CTV no lideraba la delegación sindical venezolana ante la organización. Por su parte, los representantes de la CTV solicitaron ante la Comisión de Verificación de Poderes de la OIT la impugnación de la delegación venezolana, por haber sido designada en un proceso de negociación que consideraron violatorio de los principios constitucionales de la OIT. Sin embargo, la Comisión desechó la impugnación

y reconoció a la delegación venezolana encabezada por la UNT<sup>48</sup>. Asimismo, destacó “*el espíritu plural y participativo esgrimido por el gobierno*” en el proceso de negociación previo a la Conferencia, en el que nunca se desechó la participación de la CTV. A su vez, la Comisión recordó que, en otras ocasiones, la delegación de Venezuela contó con consejeros de centrales distintas a la CTV, sin que ésta se haya opuesto a incluirlas<sup>49</sup>.

Mientras tanto, el Ejecutivo viene acordando medidas de protección laboral, como lo es el decreto de salario mínimo, sin conformar un foro tripartito (donde habitualmente confluyen patronal, sindicatos y gobierno). Si bien la comisión tripartita es un espacio lógico de concertación social, es de destacar que los principales representantes de la CTV y de Fedecámaras han sido a su vez líderes de los recientes procesos de desconocimiento de la autoridad constitucional. De ahí se deriva un conflicto de difícil resolución, que está asociado al papel que cada una de estas estructuras juega en la vida política de la nación.

En febrero, el MP inició una causa contra los máximos representantes de ambas asociaciones durante el *lock out* empresarial, Carlos Ortega (CTV) y Carlos Fernández (Fedecámaras). En concreto, se solicitó su procesamiento por los delitos de rebelión, traición a la patria, instigación a delinquir, agavillamiento (reunión con fines delictivos) y devastación, en función de su participación en el liderazgo de la protesta<sup>50</sup>. Antes de ser aprehendido, Ortega solicitó asilo político en la embajada de la República de Costa Rica, y en la actualidad se encuentra en dicho país, sin haberse puesto a derecho<sup>51</sup>. Por su parte, Fernández fue aprehendido por orden judicial, pero luego de una serie de irregularidades judiciales fue puesto en libertad y abandonó el país. En el capítulo de derecho a la justicia se revisa este proceso en detalle.

### ***Negociación colectiva***

Es la convención celebrada por un patrono, un grupo o una asociación de patronos con una o varias asociaciones sindicales, con el objeto de establecer condiciones uniformes de trabajo por empresa, rama o sector, donde se concretan los términos de la relación contractual en cuanto a derechos y deberes, así como los beneficios resultantes. Las convenciones deben respetar el principio de irrenunciabilidad de los derechos, y en ningún caso irrespetar las leyes laborales.

En el periodo, se concluyeron diversos procesos de renovación de convenciones colectivas de trabajo, entre los cuales el IV Contrato Colectivo marco de los Empleados de

48 VENPRES: *Ratificada delegación de Venezuela ante la OIT*. Nota de prensa, Ginebra, 18 de junio de 2003.

49 OIT: *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes. Conferencia Internacional del Trabajo*. Nonagésima primera reunión. Ginebra, 2003. C1791-ACT5D-397-Es.Doc. Párr. 67.

50 IPS: *Decisiones judiciales profundizan crisis política*. Nota de prensa, Caracas, 20 de febrero de 2004.

51 BBCMundo.com: *Venezuela: Ortega se asila en C. Rica*. Nota de prensa, Caracas, 27 de marzo de 2003.



la Administración Pública Nacional (que beneficia a más de 700 mil empleados públicos) y el Convenio Colectivo de Trabajo entre Pequiven, Fedepetrol, PDV Marina y otras organizaciones sindicales.

En cuanto a la mesa de discusiones para acordar el Contrato Marco de Obreros de la Administración Pública, trascendió que la falta de acuerdo en las negociaciones de carácter conciliatorio podría generar un conflicto huelgario. Sin embargo, a la fecha de cierre del Anuario, el Mintra informó que está previsto que comience su discusión el próximo mes de febrero, en la Inspectoría Nacional del Trabajo. En este proceso, deberá participar Fentrased en representación de los trabajadores, así como el patrono (el Ejecutivo Nacional), a través de su comisión negociadora<sup>52</sup>.

El ciudadano RT presentó el 4 de diciembre una denuncia, en representación del Sindicato de Trabajadores Administrativos Profesionales, Técnicos, de Apoyo, Jubilados y Pensionados del Instituto Pedagógico de Miranda José Manuel Siso (Miranda). El peticionario denunció que se les negaba a los trabajadores administrativos del instituto su derecho a participar en los comicios para elegir a las autoridades universitarias, incumpliendo con lo suscrito en la última acta convenio (P-03-10983).

### ***Derecho a huelga***

En relación al derecho a huelga, es importante destacar que la Defensoría es convocada frecuentemente por los trabajadores y patronos para participar en mesas de diálogo, en las cuales ejerce una labor de mediación. A menudo, una situación prehuelgaria puede cambiar de signo en función de los resultados de las negociaciones entre las partes. En total, la institución conoció tan solo 3 denuncias vinculadas a la vulneración de este derecho, en las cuales se manifestó la voluntad de los sindicatos de introducir pliegos conflictivos, luego del fracaso de procedimientos conciliatorios. Si bien la protesta de diciembre de 2002 y enero de 2003 fue calificada por algunos de sus voceros como una huelga general, la Defensoría considera que la misma no cabe bajo ese supuesto. El informe en que se analizan las consecuencias del conflicto para los extrabajadores petroleros incluye un análisis sobre este tema.

Uno de los procesos huelgarios en que intervino la institución se produjo en el sector de aseo urbano de Ciudad Bolívar (Bolívar). El 16 de mayo, la representación defensorial intervino como mediadora en el conflicto protagonizado por los trabajadores de la Empresa Sabempe de aseo urbano, por el incumplimiento de las exigencias contenidas en un pliego de peticiones formuladas por la dirigencia sindical ante la inspectoría del trabajo de la zona de Puente Hierro. El 19 de ese mes, funcionarios defensoriales asistieron en calidad de

52 MINISTERIO DEL TRABAJO: *Discusión del contrato marco de obreros de la administración pública continúa este miércoles*. Nota de prensa, s/f. En: <[http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/contrato\\_obrero.htm](http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/contrato_obrero.htm)>.

mediadores a una reunión conciliatoria ante el inspector del trabajo. Si bien las negociaciones se prolongaron por más de 8 horas, la intención de la empresa fue mantener vigente el conflicto, como medida de presión para que la municipalidad cancelara la deuda que mantenía con la empresa. En ese marco, la Defensoría subrayó la obligatoriedad compartida de los actores del conflicto de garantizar la prestación del servicio de aseo urbano. A pesar de esas gestiones, el conflicto se agudizó, y la alcaldía tuvo que iniciar un plan de contingencia para la recolección de basura.

El 22 de mayo, como medida de presión, los trabajadores decidieron manifestar y cerrar el relleno sanitario, para evitar que los camiones sanitarios reiniciaran la labor. La manifestación fue repelida por funcionarios policiales municipales, lo cual generó fuertes enfrentamientos con los trabajadores, resultando varios de ellos lesionados. Funcionarios defensoriales lograron la inmediata libertad de 3 trabajadores detenidos, e instaron al MP a iniciar las averiguaciones pertinentes. A su vez, se solicitó al alcalde que tomara las medidas necesarias para poner fin al conflicto. Finalmente, en una nueva reunión convocada el 25 de ese mismo mes, donde se discutieron las peticiones de los trabajadores, se logró un acuerdo con la empresa y la reanudación de las actividades de aseo urbano (P-03-0708)

### ***Seguridad Social***

Una de las características del sistema de seguridad social ha sido la dispersión legislativa y administrativa: existen en Venezuela 250 leyes, reglamentos y resoluciones que regulan en distinta medida la materia. Esto da lugar a fallas en el aprovechamiento de los recursos y genera iniquidades en cuanto a la cuantía de los beneficiarios y su distribución. Esta situación ha sido abordada a través de la aprobación en diciembre de 2002 de la nueva *Losss*.

Adicionalmente, a la situación de precariedad financiera a la que es sometida el IVSS por incumplimiento de pago de las cotizaciones de patronos (públicos y privados) se sumaron en el periodo los efectos de la merma en los ingresos producidos por el *lock out* empresarial.

En ese contexto, el Ejecutivo Nacional, en coordinación con el IVSS, viene adoptando medidas para ampliar la cobertura de las pensiones (ver sección de derechos de los adultos mayores), realizando de igual forma esfuerzos para promover la cobertura universal del sistema público de salud, previo a la consolidación del sistema único previsto en la ley. En concreto, se mantiene vigente el decreto presidencial que desde 1999 estableció la obligatoriedad de los servicios de salud a cargo del IVSS de brindar atención a toda la población, independientemente de su condición de cotizantes o no. A su vez, se avanzó en lo relativo al sistema de empleo, por medio de diversas acciones

de concertación con distintos sectores productivos, así como el fortalecimiento de los programas de formación profesional del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). También destaca el reciente desarrollo de las instituciones orientadas a la protección laboral y la atención de los riesgos laborales.

Sin embargo, luego de la sanción de la Los, en diciembre de 2002, han existido significativas demoras en su desarrollo legal e institucional. En concreto, las disposiciones transitorias de la ley establecían la obligación del gobierno de adelantar un plan de implementación de la nueva institucionalidad. A pesar de la instalación de una comisión al efecto<sup>53</sup>, no se ha adelantado lo suficiente en ese sentido. A su vez, la AN todavía no ha sancionado las leyes de los regímenes prestacionales previstos en la nueva Losss, si bien un número relevante de ellas se encuentran en distintos periodos del proceso de diseño y consulta.

#### Paro forzoso: Omisión legislativa y enmienda

La Losss consagra los requisitos para la prestación de los servicios del Régimen Prestacional de Empleo (art. 81), que debe ser objeto de una ley específica. Sin embargo, la AN incurrió en omisión legislativa, al derogar por disposición expresa de su artículo 138 el seguro de paro forzoso y capacitación profesional<sup>54</sup>, y no desarrollar la legislación del nuevo régimen. Esto trajo como consecuencia el cuestionamiento de especialistas en la materia, así como un recurso de amparo y nulidad por inconstitucionalidad de las disposiciones derogatorias ante la Sala Constitucional del TSJ, intentado por la ONG Provea<sup>55</sup>.

Para la Defensoría del Pueblo, lo correcto habría sido declarar la vigencia transitoria del régimen previsto, hasta tanto no se aprobara la nueva ley al efecto. Así, la derogatoria del régimen de paro forzoso vigente, sin la inmediata aprobación de un nuevo régimen al efecto, vulneró los principios de irreversibilidad e irrenunciabilidad de los derechos humanos, al suprimir el régimen de prestaciones dinerarias en caso de desempleo. En vista de esta omisión, el 17 de junio un grupo de parlamentarios presentó ante la plenaria de la AN un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Losss, que tiene por objeto corregir la derogatoria de la normativa sobre el seguro de paro forzoso y capacitación profesional. En la exposición de motivos se aclara que el pago de las contribuciones por parte de los trabajadores y patronos ante el IVSS constituye una obligación, dirigida a proteger al trabajador y su familia ante la contingencia de pérdida del empleo. El proyecto se encuentra pendiente para su primera discusión<sup>56</sup>. Complementariamente, con la sanción del Proyecto de Ley

53 En marzo se creó una Comisión Interministerial, con carácter temporal, que tiene por objeto el desarrollo del Plan de Implantación de la Nueva Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social. Según resolución publicada en Gaceta Oficial n.º 37.661, del 31 de marzo de 2003.

54 Previsto en el Decreto de Ley que regula el Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, publicado en Gaceta Oficial n.º 5.392, del 5 de octubre de 1999.

55 TSJ: *Interpuesto amparo contra presunta omisión de la Asamblea al aprobar Ley Orgánica de Seguridad Social*. Nota de prensa, Caracas, 28 de abril de 2003.

56 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Expediente n.º 284.

del Régimen Prestacional de Empleo, que deberá ser discutido en el mes de enero, se darán los pasos necesarios para la próxima instalación del nuevo régimen.

### Casos recibidos

Durante el año en estudio, la DP recibió 581 denuncia relacionadas con la presunta vulneración del derecho a la seguridad social, de las cuales 394 estaban relacionadas con la solicitud de pensiones por jubilación, vejez o incapacidad. Estas denuncias apuntaban a la responsabilidad de patronos tanto públicos como privados. El 30 de enero, la ciudadana AF manifestó que el año 2001 realizó los trámites ante el IVSS a fin de solicitar la pensión de vejez. A pesar de que había cumplido con los requisitos exigidos por la ley, no había recibido respuesta hasta la fecha (P-03-00725).

En 102 casos se denunció tanto la falta de pago del patrono al seguro, como la falta de inscripción del trabajador en el seguro social, vulnerando en ambas situaciones el acceso de los trabajadores al sistema de seguridad social. Varios peticionarios denunciaron que desde hacía años les venían descontando las cotizaciones obligatorias, sin que la empresa realizara los pagos correspondientes al IVSS. Este tipo de situaciones evidencian la necesidad de profundizar las medidas positivas de control de ilícitos por parte de los patronos.

A su vez, en 29 ocasiones se denunció el incumplimiento del pago por paro forzoso, y en 20 ocasiones se refirieron temas vinculados con el subsistema de salud. Así, otro modo habitual de descubrir el impago de las cotizaciones retenidas al seguro, es el de peticionarios que acuden por primera vez a solicitar servicios del IVSS, y descubren que no aparecen inscritos en el sistema.

### La implementación de la Losss

El establecimiento de un sistema de seguridad social en Venezuela es una necesidad identificada a razones de justicia unidas a imperativos del desarrollo económico de la nación que pusieron al orden del día, desde los años 80, la urgencia de dictar las leyes que sirvieran de soporte a la institucionalidad de la seguridad social.

La implementación de los nuevos regímenes prestacionales significa una inversión de grandes proporciones para instalar la institucionalidad requerida. Además de crear un sistema complejo, con una gran cantidad de organismos competentes e interdependientes, la Losss estableció que el Estado se encargará de la administración de los recursos provenientes de los regímenes prestacionales, en especial de los de salud, pensiones y salud, y seguridad en el trabajo. Según diversos cálculos, esto se traduce es un gasto cercano al 10% del PIB. No obstante, en opinión del profesor Absalón Méndez, corredactor de la Ley, esta dificultad podría superarse mediante la solicitud de un préstamo adicional a los organismos multilaterales.

Por otra parte, el presidente de la Subcomisión Especial de Seguridad Social de la AN, el diputado Rafael Ríos, afirmó que uno de los beneficios de esta legislación es que permite a todas las personas ser protegidas aunque no sean contribuyentes. Al referirse al financiamiento público del sistema, Ríos señaló que se realizará por la vía fiscal, lo cual representa un costo del orden de un 2,8% PIB, mientras que dentro de 10 años este porcentaje deberá situarse en el 3,3% del PIB<sup>57</sup>.

Por otra parte, el proyecto ha recibido diversas críticas, debido al supuesto riesgo de que los costos del sistema sean insostenibles. En parte, estas críticas apuntan a descalificar la incorporación progresiva de los trabajadores del sector informal y los desempleados al sistema, por cuanto ello colocaría el peso del financiamientos sobre los contribuyentes, mediante la obligatoriedad de contribución de los trabajadores asalariados. Sin embargo, estas apreciaciones desconocen la obligación del Estado de garantizar la universalidad de la protección, así como las diversas modalidades propuestas para incorporar al sistema de cotizaciones a los empleados por cuenta propia.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Nacional**

Darle celeridad a las discusiones de la reforma parcial a la Losss, y las Leyes de los Regímenes Prestacionales que conforman el sistema de seguridad social, los cuales deben caracterizarse por su autonomía política, su racionalidad administrativa, y el rigor técnico y financiero.

Aprobar las reformas de la LOT orientadas a cumplir con los convenios de la OIT n.º 87 y n.º 98.

Cumplir con el mandato constitucional previsto en la Disposición Transitoria Cuarta referido al sistema de cálculo de las prestaciones sociales.

Adoptar medidas para garantizar la prohibición de discriminación de la mujer trabajadora.

### **Al Poder Judicial**

Acelerar el proceso de implementación y dotación de los tribunales laborales para la realización de los juicios orales.

### **Al Ejecutivo Nacional**

Tomar las medidas establecidas en la Losss para establecer y consolidar el sistema

57 EL UNIVERSAL: *Aprobaban Ley de Seguridad Social*. Nota de prensa, Caracas, 6 de diciembre de 2002.

nacional de seguridad social, de acuerdo a los principios de cobertura universal, solidaridad e integralidad.

Diseñar políticas dirigidas a la economía informal, con el objetivo de promover su progresiva inclusión en el sector formal, a través de programas como la promoción intensiva de las cooperativas, así como mediante programas adiestramiento o capacitación laboral.

Priorizar la implementación progresiva y eficiente del modelo integral de la seguridad social, de acuerdo a lo previsto en la Losss y los respectivos regímenes prestacionales.

Fortalecer los organismos administrativos de mediación, conciliación y supervisión laboral (Inspectorías y Procuradurías del Trabajo), con el objeto de dar respuesta oportuna a las denuncias de los trabajadores.

Darle prioridad a la plena consolidación de Inpsasel y las comisiones regionales, para garantizar el control y promoción de la seguridad en el ambiente de trabajo.

Fortalecer y hacer seguimiento de políticas de empleo dirigidas a las mujeres, que tengan un impacto real en la promoción de la igualdad de condiciones para acceder al trabajo, así como en los índices de desempleo femenino.

## INFORME ESPECIAL

### **CONSECUENCIAS LABORALES DE LA PARALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA**

El 2 de diciembre de 2002, diversos sectores políticos, sindicales y patronales de oposición al gobierno nacional convocaron a la paralización de las actividades comerciales, industriales, de servicios y agropecuarias del sector privado. Convocado como un *paro cívico nacional* por Fedecámaras, la CTV y la Coordinadora Democrática, en el marco del proceso de diálogo entre gobierno y oposición facilitado por la OEA, el cese de actividades fue secundado esencialmente por parte de los patronos.

En principio, afectó esencialmente a diversas áreas del sector privado comercial e industrial. Luego, se extendió a la mayoría de servicios públicos brindados por entidades regionales y locales donde las autoridades pertenecen a partidos políticos de oposición al gobierno. A su vez, la organización Gente del Petróleo promovió la paralización de Petróleos de Venezuela (Pdvs), llamado que fue secundado por un amplio sector de sus empleados, fundamentalmente de nomina mayor o ejecutiva. Además, miembros de la marina mercante

de PDV fondearon 40 tanques frente a los puertos, con el objetivo de evitar la exportación de crudo venezolano y paralizar la actividad de transporte marino en general.

Esta situación, que se prolongó por dos meses, arrojó un saldo considerablemente negativo para la economía, condicionando severamente la ejecución de las políticas públicas y el ejercicio de los derechos sociales. En este mismo capítulo se han revisado algunos de sus efectos sobre el campo laboral; en el capítulo de derechos económicos se revisan las consecuencias para la economía y en el capítulo de sociales se analizan sus consecuencias para las familias venezolanas. A su vez, en este informe se revisa la naturaleza de la protesta y las consecuencias que arrojó para muchos de los trabajadores que participaron en la paralización de la industria petrolera, en el sentido de despidos y fin de los beneficios que se desprendían de su relación contractual. En concreto, se revisa el modo en que afectó a los extrabajadores del Centro Refinador Paraguaná (CRP), en Falcón, beneficiarios de viviendas en la urbanización Los Semerucos, así como de los servicios educativos de la refinería.

### Carácter de la convocatoria

Si bien los principales líderes de esta actividad de protesta expusieron como objetivo de ésta la exigencia de la convocatoria de un referéndum consultivo sobre la permanencia en el cargo del Presidente de la República, pronto su discurso se orientó a exigir su renuncia, por medio de constantes llamados a la Fuerza Armada Nacional. En concreto, el líder de la CTV, Carlos Ortega, al afirmar que la protesta era indetenible, sentenció: “*Chávez, renuncie ya. Queremos elecciones para salir de esta pesadilla, si no lo hace el pueblo soberano se encargará de usted. Evítense problemas y evite al pueblo más sufrimientos y penurias*”<sup>58</sup>.

Así, nunca se propusieron reivindicaciones de índole laboral ni se interpuso el pliego conflictivo pertinente. Por ello, desde sus inicios, la convocatoria tuvo signo netamente político. En efecto, y según las exigencias de sus líderes, la convocatoria se basaba en el artículo 350 de la CRBV, el cual establece que: “*El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la justicia, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos*”. A su vez, el seguimiento de la convocatoria fue esencialmente responsabilidad de las organizaciones patronales.

Por otra parte, bajo la legislación laboral venezolana, los patronos no pueden suspender de manera unilateral sus actividades sino tras un procedimiento conciliatorio, siendo el derecho a huelga de titularidad exclusiva de los sujetos colectivos de trabajadores (sindicatos y federaciones). Así lo establece el artículo 97 de la CRBV: “*Todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado tienen derecho a*

58 EFE: Oposición recomienda a Chávez: “evitarse problemas” y renunciar ya. Nota de prensa, Caracas, 30 de diciembre de 2003.

la huelga, dentro de las condiciones que establezca la ley”. Adicionalmente, esto fue expresamente establecido en la reforma de la LOT de 1990, al eliminar la figura del cierre patronal o *lock out* establecida en la legislación anterior. A su vez, con ocasión de las consultas formuladas en 2002 por el Sindicato de Trabajadores Eléctricos de Caracas y Miranda, ante una paralización unilateral de actividades por el patrono, el Mintra se pronunció en los siguientes términos:

*“Legalmente, el patrono no está facultado para suspender las labores de manera unilateral, ni mucho menos invocar el derecho de huelga ya que no es titular del mismo; sin embargo, nuestra legislación le reconoce el derecho a plantear conflictos colectivos de trabajo en razón de circunstancias económicas, de progreso o tecnológicos, que pongan en peligro la actividad o la existencia de la empresa, lo que conlleva a seguir el procedimiento de conciliación, y sólo mediante un acuerdo unánime de la Junta de Conciliación podría procederse a la suspensión colectiva de las labores de la empresa, siempre y cuando tal suspensión tenga por objeto superar la situación de crisis económica planteada”<sup>59</sup>.*

Por ello, a la luz de los elementos que caracterizaron las exigencias de los convocantes, el denominado *paro cívico* no cabe bajo el supuesto de ejercicio del derecho a huelga, al ser una acción política unilateral de las organizaciones representativas de empleadores, secundada por la dirigencia sindical de una de las centrales del país, y no una acción protagonizada por los trabajadores, basada en demandas laborales y en acuerdo con la normativa que regula la materia.

Por otra parte, la acción violentaba el marco constitucional, al pretender sustituir a las autoridades legítimamente elegidas por medio de un bloqueo de la actividad industrial y productiva de la nación, es decir, por procedimientos no establecidos en la CRBV. Este criterio queda reforzado por la definición del proceso huelgario en el artículo 494 de la LOT: *“Se entiende por huelga la suspensión colectiva de las labores por los trabajadores interesados en un conflicto de trabajo”*; así como por el estatus de reconocimiento constitucional del derecho, el cual es de titularidad de los trabajadores.

Inclusive en el marco del ejercicio legítimo del derecho a la huelga como componente de la libertad sindical, la doctrina reconoce que no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a limitaciones vinculadas con el interés público<sup>60</sup>. Como lo indica la Comisión de Expertos de la OIT, entre ellas se encuentran la función pública desempeñada, los servicios esenciales, los

59 MINISTERIO DEL TRABAJO: Dictamen n.º 72 del 2002. Consultoría jurídica.

60 El movimiento de derechos humanos también cuestionó el cese patronal por varios motivos, entre los cuales no cumplir *“con los extremos legales contemplados para ejercer el derecho a huelga; sus líderes no garantizaron los servicios mínimos esenciales y, en repetidas ocasiones instaron a la Fuerza Armada Nacional (FAN) a intervenir en el conflicto”*. En: PROVEA: *Respuestas organizativas de la sociedad. El paro petrolero*; en: *Informe Anual de la Situación de Derechos Humanos en Venezuela, 2002-2003*. En: <<http://www.derechos.org.ve>>.



casos de fuerza mayor, las condiciones de procedimiento, el respeto a la legalidad y el respeto a las soluciones conciliadas y arbitrajes del conflicto que provoca la protesta<sup>61</sup>. Por su parte, el Comité de Libertad Sindical de la OIT concluye que *“las huelgas que tienen objetivos económicos son admisibles y están protegidas por la libertad sindical. No obstante, la expresión reivindicaciones laborales o sindicales no debe aparecer como un simple pretexto que en realidad encubra objetivos puramente políticos desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores”*<sup>62</sup>.

### Extensión del conflicto

Con la paralización parcial de la industria petrolera, se produjo un drástico descenso en la producción, afectando los compromisos internacionales de la empresa y generando una situación de desabastecimiento nacional, con graves repercusiones en otros sectores de la industria petrolera, del comercio y de los servicios públicos (sus efectos son analizados con más detalles en los otros capítulos de este Anuario).

En vista de tal situación, la Presidencia de la República emitió un decreto, mediante el que se dispuso que la FAN ejercería *“el resguardo de las instalaciones de la industria petrolera nacional y deberá coadyuvar en el control y funcionamiento de la misma, para garantizar la continuidad del servicio público de suministro de hidrocarburos a nivel nacional e internacional”*<sup>63</sup>. Igualmente, el Ministerio de Energía y Minas (MEM), publicó una resolución por medio de la cual estableció que *“el MEM o los funcionarios que este designe, adoptarán las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el suministro, transporte, distribución y expendio de hidrocarburos y productos derivados, así como la eficiencia del servicio, evitando su interrupción”*<sup>64</sup>. También por medio de resolución conjunta, el MD y MEM autorizaron a la Armada para que realizara todas las acciones necesarias, a objeto de dar continuidad al servicio público de suministro de hidrocarburos, específicamente en el área de buques tanqueros y otras embarcaciones<sup>65</sup>.

El 17 de diciembre de 2002, Félix Rodríguez, Gerente de Producción de la División de Occidente de Pdvsa, en representación de los intereses colectivos de la empresa y de los derechos e intereses colectivos y difusos del pueblo venezolano, introdujo ante la Sala Constitucional del TSJ una acción de amparo constitucional, con solicitud de medida cautelar innominada, contra los hechos, actos y omisiones provenientes de los integrantes de Gente del Petróleo. Dos días después, el TSJ ordenó a las autoridades y particulares

61 GERNIGNO, Bernard; ODERO, Alberto; GUIDO, Horacio: *Principios de la OIT sobre el Derecho a la Huelga*; en: *Revista Internacional del Trabajo*. OIT. Vol.137, núm 4, 1998.

62 Ídem, pág. 8.

63 Decreto n.º 2.172, publicado en Gaceta Oficial n.º 5.612, del 8 de diciembre de 2002.

64 Resolución del MEM n.º 5.612, publicado en Gaceta Oficial ídem.

65 Resolución conjunta del MD y el MEM, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.588, del 10 de diciembre de 2002.

vinculados con el restablecimiento de la actividad económica e industrial de Pdvsa, el acatamiento de todos los decretos y resoluciones emanados de los órganos competentes, cuya finalidad era lograr la puesta en funcionamiento de la industria petrolera<sup>66</sup>.

El 9 de enero de 2003, la Defensoría introdujo ante el TSJ un escrito de adhesión a esta acción, respaldando la solicitud del gerente de Pdvsa, e instando a garantizar la reactivación de la empresa; la declaratoria de ilegalidad e inconstitucionalidad de las acciones emprendidas por el sector de los trabajadores que paralizó la industria; la orden a toda persona con relación con la industria de abstenerse de tomar acciones y medidas en contra de la reanudación normal de las actividades de la empresa (incluida la pretensión de evitar que los trabajadores se incorporaran a su faena); y, finalmente, que se iniciaran investigaciones ante el eventual desacato al mandamiento de la sentencia. Esta solicitud se basaba en la necesidad de resguardar los derechos e intereses colectivos y difusos de toda la población venezolana, que se veían seriamente afectados por el impacto de la paralización de la industria.

Adicionalmente, la Defensoría desplegó una serie de actuaciones de carácter preventivo ante la paralización parcial de los servicios en áreas como la salud, la educación, los bienes y servicios de calidad y los órganos de la administración que se sumaron al cese de actividades; así como ante su efecto sobre los derecho laborales. Por medio de múltiples comisiones, la institución dejó constancia de la situación, y ejerció su rol de mediación y persuasión para intentar resolver los conflictos parciales ante los que desplegó su actuación. Además, se realizaron diversas inspecciones en centros asistenciales, unidades educativas, institutos de educación superior, entidades bancarias y aseguradoras, centros de distribución de alimentos, estaciones de servicios de gasolina y expendios de gas doméstico<sup>67</sup>.

## Despidos

Los representantes de Gente del Petróleo desataron la decisión del TSJ, alegando que la misma no incluía la obligación de reanudación de faena. Además, se declararon en estado de *desobediencia*, en función del artículo 350 de la CRBV. El 12 de diciembre, el presidente de Pdvsa, Alí Rodríguez, informó del despido de Juan Fernández, Edgar Quijano, Horacio Medina y Edgar Paredes, todos ellos directivos de la asociación, y principales líderes de la paralización de actividades<sup>68</sup>. Las causas de despido eran las condiciones de riesgo, las acciones contra los bienes de la empresa, la inasistencia de los trabajadores que promovieron la paralización y el abandono de sus responsabilidades.

La medida se extendió posteriormente a un número progresivo de seguidores del paro petrolero, mediante la publicación de carteles en diarios de circulación nacional, y en

66 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.

67 En el capítulo de derechos económicos se incluyen más detalles de los llamados de la institución en el marco del *lock out* empresarial.

68 BBCMundo.com: *Venezuela: se agrava conflicto petrolero*. Nota de prensa, Caracas, 12 de diciembre de 2002.

función de lo previsto en los literales a, f, y j del artículo 102 de la LOT. Entre las causas justificadas de despido, dicho artículo incluye: a) falta de probidad o conducta inmoral en el trabajo; f) inasistencia injustificada al trabajo durante 3 días hábiles en el período de un mes; y j) abandono del trabajo.

Al respecto de esta medida y de sus repercusiones, el ministro de Energía y Minas, Rafael Ramírez, afirmó que “... *los despidos no son negociables y no está en consideración ningún tipo de amnistía*”<sup>69</sup>. Para mediados de febrero, el número de despidos superaba los 11 mil<sup>70</sup>, mientras que para julio, se informó de un número superior a 18 mil, para una nómina que supera los 37 mil empleos directos.

Ante esta acción, representantes de la organización sindical denominada Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados (Unapetrol) manifestó que su despido era violatorio del derecho de inamovilidad laboral previsto en el artículo 95 de la CRBV, por cuanto estarían amparados por el fuero sindical. El 12 de junio, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo sentenció parcialmente a su favor, al determinar que en función del fuero sindical, no deberían haber sido despedidos sin el procedimiento pertinente. Sin embargo, la Corte no ordenó su reenganche. A su vez, Edgar Quijano, vocero de Unapetrol, calificó los despidos de los trabajadores que abandonaron sus puestos de trabajo de despido masivo, por cuanto, afirmó, había afectado a un número igual o mayor al 10% de los trabajadores de toda la corporación. Según Quijano, para el momento habían sido despedidos 20 mil trabajadores petroleros<sup>71</sup>.

Por su parte, la ministra del Trabajo, María Cristina Iglesias, destacó que los despidos fueron legales, pues se basaron en la aplicación de la LOT, que establece sanción de despido cuando hay abandono del trabajo. A su vez, afirmó que, desde el punto de vista laboral, “*no hubo ninguna situación que ameritara un paro y sabotaje en la industria*”. Finalmente, señaló que los despidos en Pdvsa eran de naturaleza enteramente diferente a los que se produjeron en las empresas del sector privado, “*que unilateralmente se acogieron al paro y ahora pretenden que sean los trabajadores que paguen un paro que no promovieron y en el que no quisieron participar*”<sup>72</sup>.

En junio, el ministro de Energía y Minas, Rafael Ramírez reiteró que el reenganche de los trabajadores de nómina mayor despididos estaba descartado, añadiendo que: “*Si hubo una reincorporación consciente de algún gerente [...] o empleado que tomó parte directamente en el sabotaje petrolero, estos serán destituidos*”<sup>73</sup>. A su vez, el 21 de octubre,

69 EFECOM: *Ministro de Energía confirma cerca de 9.000 despidos en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 7 de febrero de 2003.

70 AP: *Gobierno aumenta despidos en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 12 de febrero de 2003.

71 LEON, Sofía: *Una bomba de tiempo*. En: AMÉRICA ECONÓMICA, Semanario de información económica y financiera. Madrid, 7 de noviembre de 2003.

72 EL NORTE: *Despidos en Pdvsa están apegados a la Ley Orgánica del Trabajo*. Nota de prensa, Barcelona, 5 de febrero de 2003.

73 Declaraciones formuladas en el programa televisivo En Confianza, 16 de junio. Venezolana de Televisión, VTV. En: VENPRESS: *Gran asamblea en Guayaquao de ciudadanos contra el golpismo en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 22 de junio de 2003.

Gente del Petróleo denunció a Pdvsa ante la OIT y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violación de los derechos humanos. La CIDH abrió una investigación, y solicitó al gobierno un informe sobre la situación de los ex empleados y familiares<sup>74</sup>.

En diciembre, representantes de la empresa ratificaron que estaban planteando acciones civiles y penales contra los representantes de las organizaciones Gente del Petróleo y Unapetrol, en relación a los destrozos causados a la empresa y a los bienes de la nación. Al respecto, ya en febrero, a pocos días de desconvocada la actividad de protesta, Alí Rodríguez Araque había afirmado que: “*Existen sólidos elementos de convicción que demuestran los ilícitos cometidos mediante acciones de sabotaje contra instalaciones de Petróleos de Venezuela*”<sup>75</sup>. Asimismo, destacaron que estaban estudiando los despidos efectuados contra personas que gozaban de fuero sindical, maternal y de embarazo, o aquellas que se encontraban de baja médica o gozando de sus vacaciones<sup>76</sup>. La revisión de los procedimientos a lo largo del año arrojó el reenganche de un número superior a 900 trabajadores despedidos.

### Extinción de beneficios contractuales y desalojos

Como consecuencia de la terminación de la relación de trabajo, a los trabajadores despedidos del CRP se les solicitó formalizar la entrega de los bienes propiedad de la corporación de los que disfrutaban. En concreto, se les solicitó el desalojo de las viviendas ubicadas en la Urbanización Los Semerucos, que es uno de los complejos habitacionales de Pdvsa para albergar a empleados y a sus familias. Estas notificaciones, que se realizaron concediendo un plazo mayor que el establecido en la contratación colectiva para abandonar las viviendas, fueron publicadas en diarios de circulación nacional, e incluían la solicitud de presentarse en las oficinas de recursos humanos de la empresa, con el objeto de finiquitar la relación laboral. En efecto, la convención colectiva del sector petrolero<sup>77</sup> contempla en su cláusula 51 los plazos a los que tienen derecho los trabajadores que cesan en su relación laboral, para abandonar las viviendas propiedad de la empresa. Así, esta medida debe ser notificada a sus trabajadores con 90 días de antelación, si los trabajadores han sido jubilados o despedidos de la empresa; y 45 días, si han terminado voluntariamente su contrato de trabajo, plazos que “*comenzarán a correr desde la fecha de jubilación, del despido o la renuncia*”.

74 LA VERDAD DEL ZULIA: *Comisión Interamericana de DDHH dio plazo de 15 días al Gobierno*. Maracaibo, 26 de septiembre de 2003. Pág. 4, cuerpo A.

75 PDVSA: *Pdvsa al día. Urgente. Edición Especial*. 16 de febrero de 2003. Pág. 1

76 TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Consultor jurídico de Pdvsa descarta reincorporación de trabajadores que participaron en el paro petrolero*. Nota de prensa, Caracas, 4 de diciembre de 2004.

77 *Convención colectiva de trabajo celebrada entre Pdvsa Petróleo S.A. y las organizaciones Sindicales: i) Federación de Trabajadores, Químicos y sus Similares de Venezuela (Fedepetrol); ii) Federación de Trabajadores de la Industria de Hidrocarburos y sus Similares de Venezuela (Fetrahidrocarburos); y el Sindicato Nacional Unitario de Trabajadores Petroleros (Sinutrapetrol)*. Depositada en el Mintra el 23 de diciembre de 2000. La convención tiene una vigencia de dos años a partir del 21 de octubre de 2002, por lo que estaba vigente a la fecha de estos acontecimientos.

Sin embargo, muchos extrabajadores alegaron ilegalidad y nulidad de la medida administrativa, y por ello, consideraban que la relación laboral continuaba. Por eso, declararon que no abandonarían las viviendas, hasta tanto los tribunales no se pronunciaron sobre los despidos y se determinara si fueron o no justificados. Ante estos hechos, la empresa solicitó ante órganos judiciales la orden de desalojo, para recuperar los bienes de su propiedad. En el momento de proceder a la ejecución de la medida de desalojo, se generaron diversos hechos de violencia, que ameritaron la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la AN, del Cndna y de la Defensoría.

Al respecto, el Defensor del Pueblo afirmó: *“Es evidente que hay personas que trabajaron para la industria petrolera, que recibían un salario, desplegaban una labor, y están obligados a la subordinación. Ninguno de esos elementos en la actualidad se cumplen. La contraprestación nacida de ese contrato, que supone la ocupación de las viviendas, culminó. Ahora esas viviendas la tienen que ocupar los trabajadores que están recibiendo el salario, que desarrollan una labor y que están subordinados al patrono”*<sup>78</sup>. A su vez, Germán Mundaraín señaló que, en caso de negativa de los extrabajadores a abandonar las instalaciones propiedad de la empresa, procede la ejecución forzada de la sentencia de desalojo, pero destacando que el procedimiento debía realizarse de conformidad con la ley, y velando por el respeto y protección de los derechos humanos, especialmente, de los niños, niñas y adolescentes afectados.

Por su parte, los representantes de Gente del Petróleo introdujeron un recurso de amparo en contra del desalojo. En sentencia del 14 de mayo, el Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del estado Falcón, decidió que *“el despido justificado o injustificado surte efectos jurídicos de manera inmediata”*; y que era *“improcedente la solicitud de permanencia estable hasta que se decida definitivamente el procedimiento de calificación por despido”*<sup>79</sup>. Por otro lado, el Consejo de Derechos del Municipio Carirubana del estado Falcón introdujo una acción de protección ante el Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente del estado Falcón, el cual acordó una medida cautelar, para que las autoridades se abstuvieran de ejecutar medidas con el uso de la fuerza o por medios violentos, que pudieran afectar a niños, hasta tanto se dictara una decisión definitiva<sup>80</sup>.

Si bien varios trabajadores abandonaron voluntariamente las viviendas, otros se negaron. El 25 de septiembre, efectivos de la GN ejecutaron la medida de desalojo. Un grupo de afectados se congregaron frente al Comando Regional 5 de la GN, para

78 NOTITARDE: *Defensoría apoya desalojo de extrabajadores en punto Fijo*. 8 de julio de 2003, pág. 12.

79 EL UNIVERSAL: *Despidos de petroleros surten efectos*. Caracas, 16 de agosto de 2003. Pág. 14, cuerpo A.

80 CNDNA: *Escuelas de Pdvsas deben ser bolivarianas*. Nota de prensa, Caracas, 31 de octubre de 2003.

protestar por la ejecución forzosa de la medida, que se llevó de acuerdo a la normativa legal, con presencia del MP, de fiscales de la Lopna y de jueces de ejecución del municipio. A pesar de ello, en los disturbios que se produjeron resultaron varias personas heridas, mientras que cinco habitantes que efectuaban la quema de un automóvil propiedad de la empresa fueron detenidos

### **El derecho a la educación de los hijos de los extrabajadores**

Los ejecutivos de Pdvsa gozan también del beneficio de servicios escolares, por medio de escuelas propiedad de la empresa. Así, la situación creada ante la terminación de la relación laboral afectó a 530 niños, hijos o familiares de los trabajadores despedidos, en relación a sus cupos en las escuelas del CRP. Los extrabajadores alegaron que al negarse su inscripción en dichas escuelas, se les estaba violando el derecho a la educación previsto en el artículo 102 del texto constitucional.

Sin embargo, frente a estas acusaciones, el Gerente General del CRP, Iván Hernández, puntualizó por medio de un comunicado a la opinión pública que “... a los hijos de los extrabajadores se les ha garantizado sus plenos derechos de acuerdo a lo establecido en la LOPNA y en la CRBV. Estos niños y adolescentes, principales afectados por la decisión de sus progenitores que irresponsablemente abandonaron sus puestos de trabajo, completarán sin menoscabo alguno, su año escolar en las escuelas CRP”<sup>81</sup>.

A su vez, destacó que, de acuerdo al contrato colectivo, los niños podrían culminar el año escolar, pero no inscribirse para el próximo periodo. En efecto, la cláusula 17 establece que: “La Empresa aceptará gratuitamente en sus instituto de Educación Preescolar a los hijos de los trabajadores (...) una vez inscritos, continuarán en sus escuelas, hasta la finalización del año escolar correspondiente, aún cuando se produzca el retiro del trabajador.”

Así, los hijos de los extrabajadores completaron su año escolar en las escuelas del CRP. De igual forma, no hubo señalamientos de vulneraciones a sus derechos humanos en el transcurso de los procedimientos de notificación de desocupación voluntaria<sup>82</sup>. A su vez, la Defensoría, conjuntamente con el MP y los órganos de protección, realizaron actuaciones con el objeto de garantizarles cupo en escuelas del sistema educativo público.

Al respecto de este beneficio, la Defensoría coincide con el planteamiento elevado por el presidente del Cndna, Carlos Gamarra, cuando afirma que “... Pdvsa debe romper

81 DIARIO PANORAMA: Pdvsa Centro de Refinación Paragumá. Maracaibo, 9 de julio de 2003, págs. 1-2.

82 Ídem.

*con la discriminación histórica entre los hijos de los gerentes y los hijos de los obreros petroleros, negándole a estos últimos las mejores infraestructuras en escuelas y servicios”*. En efecto, bajo el nuevo marco constitucional, esta distinción resulta cuanto menos inadecuada. Al respecto, el Cndna propone la reconversión de las escuelas de la empresa en escuelas bolivarianas, abriendo así los servicios de que dispone a todos los empleados, independientemente de su remuneración<sup>83</sup>.

---

83 CNDNA: Op.cit.





*Capítulo 5*

*Derechos educativos  
y culturales*



# Derecho a la Educación

## SUMARIO

*La CRBV desarrolla ampliamente los derechos educativos y culturales, con énfasis en el derecho a una educación democrática, gratuita y obligatoria. Una nueva Ley Orgánica de Educación, que apunta a adaptar el marco legislativo a las nuevas disposiciones constitucionales, espera por su segunda discusión en la Asamblea Nacional (AN). A su vez, varias versiones de la Ley de Educación Superior son objeto de discusión.*

*Por otra parte, en años recientes, Venezuela ha registrado avances en materia de acceso a y prosecución del sistema escolar. En concreto, la matrícula de educación básica pública se ha incrementado un promedio de 4% anual en los últimos tres años; el índice de repitencia descendió de 11% a 8,6% en comparación con el comienzo de la pasada década; la deserción disminuyó de 12% a 3,3% en el mismo lapso; mientras que el índice de prosecución fue de 91% en el año escolar 01-02, contra 88,7% del periodo 93-94. Aunado a esto, la inversión en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) superó en el año 2000 los 4 puntos porcentuales, por primera vez en al menos una década. Para 2002, la inversión en el área representó 4,6% del PIB.*

*El 1999, el Ejecutivo Nacional inició la aplicación del proyecto Escuelas Bolivarianas, con el objeto de proporcionar una educación de calidad para todos, promoviendo la incorporación de niños y adolescentes excluidos del sistema escolar. Al cierre de 2003, las Escuelas Bolivarianas sumaron 3.001 en todo el país. Asimismo, durante el periodo, el Ejecutivo inició la implementación de tres planes masivos y extraordinarios: la Misión Robinson, que alcanzó a alfabetizar a 1 millón de personas entre julio y diciembre; la Misión Ribas, que promueve la finalización del bachillerato de 400 mil personas que abandonaron la educación formal; y la Misión Sucre, que inició actividades en noviembre, con la incorporación a la educación universitaria de más de 60 mil estudiantes, la mayoría provenientes de los sectores pobres. En el contexto de la implementación de esta última misión, destaca la creación de la Universidad Bolivariana de Venezuela.*

*Partiendo de la necesidad de diseñar instrumentos que permitan reunir información*

*cualitativa sobre los problemas de los actores involucrados en el sistema escolar; la Defensoría ha definido los criterios para el análisis de los casos atendidos a partir de los principales componentes del derecho identificados por la doctrina internacional.*

*De las 1.176 quejas recibidas, 427 tuvieron relación con la paralización de las actividades educativas, en el contexto del lock out empresarial que se extendió hasta febrero. El total de casos atendidos entre 2002 y 2003 vinculados con estas acciones representa el 25,1% de las denuncias atendidas por derecho a la educación. El análisis incluye un informe sobre este proceso, así como referencias a otros casos atendidos en relación con aspectos como: el pago indebido de matrículas, el maltrato o las deficiencias de infraestructura, docentes o insumos en todo el país.*

## Doctrina

La Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> consagra el derecho a la educación, que tendrá como objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y deberá favorecer la tolerancia entre todas las naciones y grupos étnicos y religiosos (art. 26). Igualmente, recoge el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad, al disfrute de las artes y a la participación en el progreso científico (art. 27).

Por su parte, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>2</sup> consagra el derecho de toda persona a la educación, en términos análogos. A su vez, por medio del artículo 15, los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, y a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por sus producciones científicas, literarias y artísticas.

En el ámbito del sistema interamericano de protección, el derecho a la educación está reconocido en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>3</sup>, en términos similares a los otros dos instrumentos.

El derecho a la educación en el Pidesc tiene amplio desarrollo en la Observación General n.º 13, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc)<sup>4</sup>. En este documento se definen las cuatro características que debe tener la educación en todas sus

1 ONU: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

2 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

3 OEA: *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador). 17 de noviembre de 1988.

4 Órgano encargado de la interpretación del Pidesc.

formas y en todos los niveles, en orden a garantizar la realización del derecho: accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

*a) Accesibilidad:* Exige que los centros de enseñanza y los programas de estudio sean accesibles para todos, sin discriminación de ningún tipo. Comprende tres dimensiones que se interrelacionan: 1) accesibilidad económica, que comprende la gratuidad de la enseñanza primaria y la accesibilidad de los costos en el resto de ciclos educativos; 2) no discriminación, que requiere de medidas efectivas para garantizar el acceso de todos, especialmente de los grupos vulnerables; 3) accesibilidad material, que se refiere a la cercanía geográfica de los centros, o al aprovechamiento de la tecnología moderna para garantizar que el sistema está al alcance de todos.

*b) Disponibilidad:* Se refiere a centros de enseñanza y programas de estudio en cantidad suficiente. Algunas condiciones para su buen funcionamiento identificadas son: infraestructura en buen estado, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología de la información, etc.

*c) Aceptabilidad:* Alude a la forma y al fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, que han de ser aceptables -esto es, adecuados culturalmente y de buena calidad- en concordancia con las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (por ejemplo, admisión, planes de estudio, reconocimiento de certificados, etc.). También incluye lo relativo a la administración escolar: horario, organización del año escolar, periodos de vacaciones, inscripción, apertura y clausura de cursos, etc.

*d) Adaptabilidad:* Remite a la capacidad de formular planes de estudio y dotar de recursos al sistema conforme a las necesidades de los estudiantes, y de introducir cambios de forma y de fondo en la educación con la finalidad de garantizar que es completa y fácilmente accesible a las comunidades y alumnos.

En el ámbito nacional, el articulado de la CRBV relacionado con los derechos educativos y culturales (Título III, Capítulo VI), incluye múltiples disposiciones de reconocimiento de estos derechos, así como diversas garantías para asegurar su protección y realización.

El artículo 102 define a la educación como un derecho humano y un deber social fundamental, y afirma que deberá ser democrática, gratuita y obligatoria. De igual forma, el Estado debe asumirla como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades. El sistema educativo es concebido como un servicio público fundamentado en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, cuyo objetivo es el desarrollo del potencial creativo de todas las personas, así como el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática. Estos principios están desarrollados en la exposición de motivos de la CRBV en los siguientes términos: “*El propósito es que cada venezolano se sienta parte de una sociedad democrática, de la cual sea activamente solidario*

*en su transformación hacia un país con una firme identidad geohistórica nacional y, al mismo tiempo, con vocación latinoamericana y universal.”*

A su vez, el artículo 103 de la CRBV establece que la educación debe ser integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades para su acceso, lo que incluye garantías para las personas con discapacidad; para quienes se encuentren privados de su libertad; y para las personas que carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema escolar. En cuanto a la continuidad de la educación, se consagra la obligatoriedad de la educación en todos sus niveles, desde el maternal hasta el medio diversificado, y la gratuidad hasta el pregrado universitario. Complementariamente, el Estado está obligado a realizar una inversión suficiente en el área, y a crear y sostener instituciones y servicios suficientemente dotados que aseguren el acceso, permanencia y culminación en el sistema escolar. En cuanto a la educación superior, se reconoce la autonomía universitaria (art. 109).

En ámbitos relacionados con el desarrollo del sistema educativo, se establece la obligación estatal de estimular la actualización permanente y la estabilidad de los docentes en un régimen de trabajo y nivel de vida adecuados (art. 104); se trata de una garantía para asegurar la aceptabilidad del derecho, así como los derechos laborales de los educadores. A su vez, en el ámbito de la libertad académica, se reconoce el derecho de fundar y mantener instituciones educativas privadas, bajo la supervisión estatal, a los fines de frenar la proliferación de centros educativos cuyo único objetivo es el lucro (art. 106). Finalmente, en correlato con los principios de desarrollo sustentable, se establece la obligatoriedad de impartir educación ambiental en todos los niveles y modalidades del sistema educativo (art. 107).

En el ámbito de los derechos culturales, se establecen las siguientes disposiciones: el derecho a la inversión, producción y divulgación de la obra creativa, científica, tecnológica y humanística, incluyendo la protección legal de los derechos de autor (art. 98); el reconocimiento de los valores de la cultura como bien irrenunciable del pueblo venezolano (art. 99); y la obligación de brindar atención especial a las culturas populares constitutivas de la venezolanidad, y el reconocimiento y respeto de la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas (art. 100).

Dos disposiciones se orientan a condicionar la labor de los medios de comunicación, en relación con los derechos culturales: la obligatoriedad de divulgar información cultural, para corregir la desigualdad comunicacional que enfrentan las culturas populares (art. 101); y la garantía de acceso universal a la información, debiendo los medios de comunicación, públicos y privados, contribuir a la formación ciudadana (art. 108).

Finalmente, se establece el interés público de la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones, así como los servicios de información asociados, en tanto instrumentos esenciales para el desarrollo económico, social y político del país (art. 110); y se recoge el derecho al deporte y a la recreación (art. 112).

## Marco normativo

La Ley Orgánica de Educación (LOE)<sup>5</sup>, que data de 1980, establece las directrices y bases de la educación como proceso integral; la orientación, planificación y organización del sistema educativo; y las normas de funcionamiento de los servicios asociados a éste. Una nueva ley que regule la materia, adaptada al nuevo ordenamiento constitucional, se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Nacional (AN).

Por su parte, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación<sup>6</sup>, vigente desde 1986, fue objeto de una reforma parcial en 1999<sup>7</sup>. La reforma desarrolla la progresividad del derecho a la educación, al modificar artículos que podían alentar la adopción de medidas discriminatorias en el acceso. Aspectos de esta reforma, y algunas resoluciones dictadas por el Ejecutivo Nacional que se orientan en la misma dirección, son analizados en el aparte sobre situación general del derecho.

Complementariamente, la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente<sup>8</sup> (Lopna) contempla, además del derecho a la educación (art. 53), diversos artículos relacionados con una disciplina escolar acorde (art. 57), o que buscan garantizar la protección especial de sujetos vulnerables, como niños y adolescentes indígenas (art. 60), o niños y adolescentes con necesidades especiales (art. 61), entre otros.

## Actividad legislativa

El 21 de agosto de 2001, fue aprobado en primera discusión el proyecto de Ley Orgánica de Educación. Según la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación de la AN, durante 2003 logró avanzarse en la discusión sobre algunos de los aspectos más relevantes de la ley, “*entre estos, los relativos a la concepción de la ley desde el punto de vista de la sociedad educadora con la del Estado docente*”<sup>9</sup>.

Por su parte, el proyecto de Ley del Deporte, aprobado en primera discusión por la plenaria de la AN el 16 de enero de 2001, espera por su aprobación definitiva. La ley desarrolla lo dispuesto en el artículo 111 de la CRBV.

Asimismo, en la referida comisión reposan dos versiones de la Ley Orgánica de Cultura, una de las cuales sostiene el planteamiento de que la responsabilidad de regir sobre la materia debe recaer en un ministerio creado para tal fin, y otra que considera que las

5 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 2.635, del 28 de julio de 1980.

6 *Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación*. Decreto n.º 975, publicado en Gaceta Oficial n.º 3.695 extraordinario, del 6 de febrero de 1986.

7 *Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación*. Gaceta Oficial n.º 36.787, del 15 de septiembre de 1999.

8 Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.266, del 2 de octubre de 1998.

9 ASAMBLEA NACIONAL: *Comisión de Educación acentuó función legislativa y de control*. Nota de prensa, Caracas, 18 de diciembre de 2003.

políticas culturales deben continuar siendo definidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD).

Por último, la comisión evalúa varias versiones de la Ley de Educación Superior, y viene promoviendo un debate que involucra al Ministerio de Educación Superior (MES) y a las universidades, así como a otros sectores de la sociedad civil.

## Políticas públicas

La orientación de las políticas del MECD están expuestas en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. A su vez, las directrices orientadas a la instrumentación de estas políticas están contenidas en el Plan Operativo Anual 2003 (POAN), específicamente en el área estratégica vinculada a lo que el Ejecutivo Nacional denomina equilibrio social.

En particular, destaca la directriz relacionada con garantizar el acceso y la permanencia en un sistema de educación integral gratuito y de calidad para todos, que comprende, entre otros, los siguientes objetivos: 1) fortalecer la acción educativa, incrementando la cobertura y la calidad de los procesos y resultados, mediante el desarrollo de acciones dirigidas a todos los niveles y modalidades educativas (donde resalta el plan de alfabetización de 70 mil personas a nivel nacional); 2) satisfacer las necesidades alimentarias, socioeconómicas y de salud de la población escolar, por medio de la ejecución de programas alimentarios y la asistencia económica mediante becas; 3) desarrollar la planta física y dotación educativa, incluyendo la construcción o reparación de escuelas (comprendidas la reparación y ampliación de 108 escuelas bolivarianas y la construcción de otras 21); y 4) articular el sistema educativo con el sistema de producción de bienes y servicios.

Asimismo, el POAN 2003 contiene una directriz estratégica cuya responsabilidad recae sobre el MES, la cual está vinculada con garantizar la equidad en el acceso y mejorar el desempeño estudiantil en relación a la educación superior de calidad, con pertinencia social. Entre otros objetivos en este sentido, destacan: 1) crear nuevas Instituciones de Educación Superior (IES); 2) atender de manera integral al estudiante de educación superior, instrumentando planes, programas y proyectos que favorezcan su desempeño académico; 3) garantizar la calidad académica de las IES, mediante la instrumentación de planes, programas y proyectos; y 4) rediseñar el sistema de admisión nacional, para asegurar su calidad, eficiencia y transparencia y así garantizar el acceso a la educación superior<sup>10</sup>.

La responsabilidad de la ejecución de este último objetivo correspondió al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), adscrito al MECD. El instituto programó

10 MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Operativo Anual Nacional 2003*. Octubre, 2002.



para el periodo de análisis el impulso de la capacitación agrícola y pecuaria y la consolidación de la formación de nuevos microempresarios. Adicionalmente, coordinó la campaña de alfabetización Misión Robinson; la formación y capacitación de 550 mil personas. También prestó apoyo a programas sociales dirigidos a jóvenes desocupados, personas con discapacidad, mujeres, y trabajadores desempleados menores de 45 años, entre otros<sup>11</sup>.

### Situación general

En 1990, en Jomtien (Tailandia), 155 países se reunieron bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), además del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Fnuap) y el Banco Mundial. Bajo el lema *Educación para Todos*, se definieron seis metas, a cumplir para el año 2000: 1) acceso universal a la educación primaria; 2) reducción de la tasa de analfabetismo adulto; 3) mayor cobertura de programas de desarrollo infantil; 4) mejoramiento de los resultados de aprendizaje; 5) mayor acceso a la educación básica y capacitación para jóvenes y adultos; y 6) el inicio de una campaña informativa de amplio alcance con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables.

El más reciente encuentro de alcance mundial tuvo lugar en Dakar (Senegal), en el año 2000, y tuvo como principal finalidad la evaluación de las políticas puestas en práctica por los gobiernos para dar cumplimiento a las metas establecidas diez años atrás en Tailandia. En lo fundamental, la evaluación no resultó favorable, y se postergó hasta el 2015 el plazo para el logro de dichos objetivos.

En el marco de este último encuentro, un grupo de intelectuales y educadores latinoamericanos firmaron el Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación Para Todos, que incluye, entre otros aspectos no menos importantes, una revisión crítica desde América Latina, del verdadero alcance de las cumbres mundiales o regionales. En él puede leerse:

*“Después de varias décadas de intentos reiterados de reforma educativa en nuestros países, los resultados son dudosos [...] las evaluaciones de rendimiento escolar hechas en los últimos años en los diferentes países muestran resultados pobres, por debajo de lo esperado y de lo deseable [...] América Latina ha visto desfilar una larga lista de pronunciamientos y declaraciones, de compromisos y metas que se reiteran, incumplen y postergan cíclicamente”<sup>12</sup>.*

11 MECD: *Memoria 2002*. Caracas, 2003. Pág. 129.

12 FORO CONSULTIVO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS: *Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación Para Todos*. Dakar, abril de 2000.

En un informe elaborado a partir del I Encuentro Presencial de la Comunidad de Firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos, celebrado en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), en octubre de 2001, el grupo de intelectuales y educadores convocado se manifestó en contra de “*la ola privatizadora y desmovilizadora de la educación pública*”, la cual vendría “*afianzándose y extendiéndose en toda la región*”. Además, concluía:

*“La educación sufre recortes en todos lados y no se ven las medidas concretas para avanzar, consistentemente y de manera continuada, en el sentido de las metas y los compromisos propuestos, tanto de cantidad como de calidad. Todo indica que, a pesar de las declaraciones y renovados compromisos internacionales, ya se llegó al convencimiento de que la Educación para Todos (EPT) no es posible; hay un proyecto deliberado de exclusión”*<sup>13</sup>.

El diagnóstico realizado por los adherentes de este pronunciamiento permite definir, a grandes rasgos, el contexto en el que deben evaluarse las políticas del Estado venezolano en materia educativa. En efecto, el informe presentado por el Ejecutivo Nacional con motivo de la evaluación de las metas pautadas en la conferencia de Jomtien, hizo énfasis “*en la política de privatización de la educación venezolana que se llevó a cabo de forma premeditada y sostenida por las administraciones de los últimos gobiernos*”<sup>14</sup>. Según el informe, durante la década de los 90 disminuyó considerablemente la inversión del Estado en el sector educativo.

### Indicadores de acceso y prosecución

En su informe, el MECD mostró cómo, en lo que respecta a la meta de **acceso universal a la educación básica**, en el periodo comprendido entre 89-90 y 98-99 “*la tendencia de exclusión escolar se mantuvo casi constante*”<sup>15</sup>. Así, mientras en tres años escolares (93-94, 95-96, 98-99) se produjo un decrecimiento de la matrícula educativa total, la matrícula educativa en centros de enseñanza privados mantuvo su tendencia al crecimiento, alcanzando un pico de 8,9% en el año escolar 93-94 (año en que la matrícula en centros del sistema educativo público decreció 1,7%).

13 INSTITUTO FRONESIS: *I Encuentro Presencial de la Comunidad de Firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos*. Informe preparado por Rosa María Torres. Porto Alegre, Brasil, 28 de octubre de 2001. Actividad realizada dentro del Foro Mundial de Educación (Porto Alegre, 24 al 27 de octubre de 2001).

14 MECD: *Informe Venezuela Educación Para Todos y de Calidad*. Caracas, 13 de octubre de 1999. Durante 2003, el Ejecutivo Nacional sometió a consulta pública el informe preliminar relacionado con los compromisos adquiridos en Dakar. En: <<http://www2.unesco.org/wef/countryreports/venezuela/contents.html#cont>>. Al cierre del Anuario, la Defensoría no tiene conocimiento de la existencia de un informe definitivo.

15 Ídem.

Como complemento de la información contenida en el informe oficial de 1999, una revisión de las estadísticas oficiales disponibles al cierre de este Anuario, refleja que luego de que la matrícula de educación básica oficial sufriera un nuevo retroceso en el año escolar 98-99 (decrecimiento del 2,2%), en el periodo 99-00 se incorporaron 171 mil 699 nuevos estudiantes, lo que representa un incremento de 4,9% con respecto al año escolar anterior. Mientras esto sucedía, la matrícula escolar en centros de enseñanza privados sufría su primer retroceso en al menos una década, al decrecer un 2,9%. En los periodos escolares 00-01 y 01-02, se registraron nuevos incrementos de la matrícula de educación básica pública, equivalentes a 4,4% y 3,67%, respectivamente<sup>16</sup>.

Al considerar los indicadores de **repitencia**, el informe del MECD señaló que en el periodo 89-90 a 97-98 la repitencia en el primer grado fue de aproximadamente 16%. Para toda la educación básica, la repitencia alcanzó un máximo de 11,3% en los años escolares 92-93 y 93-94. En el año escolar 98-99 disminuyó significativamente, llegando a 8,2%, mientras que en el año escolar 99-00 se mantuvo la tendencia a la baja, hasta llegar a 7,8%. No obstante, en el año escolar 01-02 el índice de repitencia registró un nuevo incremento, alcanzando el 8,6%<sup>17</sup>.

Por su parte, la **deserción** alcanzó un máximo de 11,9% en el año escolar 94-95, para disminuir significativamente en el 98-99, hasta 4,7%, y mantener la tendencia a la baja en el año escolar 00-01, llegando al 3,3%<sup>18</sup>.

Según el MECD, para alcanzar un índice de **prosecución** en educación básica de 92,2% en el año escolar 99-00 (en 92-93 y 93-94, este indicador se situó en el 88,7%), el gobierno nacional dispuso la creación de nuevos centros educativos y el uso intensivo de los ya existentes: *“existía una buena parte de la infraestructura escolar que estaba subutilizada, más de 1500 unidades escolares sólo eran usadas en medio turno. También se debía a que existía un promedio de alumnos por aula que oscilaba entre 25 y 28 entre 1° y 6° grado, cuando la norma establecida es de 38 alumnos por aula.”*<sup>19</sup>. No obstante, el índice de prosecución del año escolar 01-02 disminuyó a 91,4%<sup>20</sup>.

Los avances en materia educativa que en la mayoría de los casos evidencian estos indicadores, guardan estrecha relación con dos componentes de las políticas asumidas por el Ejecutivo Nacional: por un lado, el diseño de políticas y programas orientados a promover la accesibilidad y la continuidad del sistema, por medio de la maximización de los recursos existentes; por otro, al incremento de la inversión en el área, que en el año 2000 superó por

16 MECD: *Presupuesto y estadísticas educacionales 2002*. Caracas, 2003. Pág. 145. Se ha revisado la información del trabajo presentado por el gobierno venezolano en 1999, con las estadísticas oficiales del MECD para el año 2002.

17 Ídem, pág. 161.

18 Ídem, pág. 174.

19 MECD: *Informe Venezuela Educación Para Todos y de Calidad*. Op.cit.

20 MECD: *Presupuesto y estadísticas educacionales 2002*. Op.cit., pág. 169.

primera vez en una década los 4 puntos porcentuales del PIB, para ubicarse en 4,4%, mientras que en 1996 el valor fue de 2,1% del PIB. A su vez, en 2002, la inversión en educación representó 4,6% del PIB<sup>21</sup>, evidenciando la tendencia al crecimiento.

### Escuelas Bolivarianas

El Proyecto Nacional de las Escuelas Bolivarianas está en marcha desde 1999. Su implementación se inició con la creación o transformación de 559 escuelas, para el año escolar 1999-2000, periodo en que se registró un incremento de 4,9% en la matrícula escolar de educación básica. Durante los periodos escolares siguientes, el número de escuelas bajo esta modalidad aumentó de manera constante: 1.109 al cierre del año escolar 00-01; 2.250 en julio de 2002; y 2.728 hasta diciembre de 2002<sup>22</sup>.

El proyecto está fundado en una concepción integral de la educación, según la cual la universalización de la educación es solo una condición hacia la realización plena del derecho a la educación, la cual debe ir acompañada de programas relacionados con el logro de una educación de calidad. Según el MECD:

*“La administración del currículo se lleva a cabo mediante una jornada escolar completa, con implementación y desarrollo de experiencias pedagógicas innovadoras, atención alimentaria, atención integral de la planta física escolar, realización de actividades complementarias acordes con las exigencias académicas y enmarcadas con componentes culturales y deportivos”<sup>23</sup>.*

El POAN 2003 preveía entre los objetivos del MECD la construcción de 21 Escuelas Bolivarianas para el periodo, meta que no alcanzó a cumplirse, al reportar el MECD la creación de 18 planteles (en Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Miranda, Vargas, Zulia y Distrito Capital). No obstante, a través del Plan Especial de Rehabilitación de Escuelas Bolivarianas, se rehabilitaron 377 escuelas, cifra considerablemente mayor a las 108 programadas para el periodo. En total, el Ejecutivo logró transformar en bolivarianas a 3.001 escuelas, lo que equivale a una matrícula de 616 mil 023 estudiantes<sup>24</sup>.

Al margen del balance en relación con los avances en materia de cobertura y de nueva infraestructura, la Defensoría considera pertinente llamar la atención sobre las denuncias recibidas durante el periodo que involucran a actividades docentes en las Escuelas

21 SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES PARA VENEZUELA: *Gasto público en educación como porcentaje del PIB*. En: <<http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/educacion/gastopublicoeducacion/ed04014/ed0401400000000/index.html>>.

22 MECD: *Proyecto Nacional de las Escuelas Bolivarianas. Escuelas y matrícula por dependencia, ajuste de matrículas, 1999-2003*. Marzo de 2003.

23 MECD: *Logros 2003*. En: <<http://www.me.gov.ve/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=86>>.

24 Ídem.

Bolivarianas. Una de ellas, reflejada más adelante en este capítulo, denota una actuación especialmente grave en cuanto a la falta de ética de sus protagonistas. Si bien el número de denuncias, que no alcanza la decena, es irrelevante en términos estadísticos, el criterio para evaluar el desempeño de los directivos y docentes partícipes de un proyecto experimental de esta naturaleza (como referente de educación de calidad para todos), no puede ser tan sólo cuantitativo.

### **Formación profesional**

Además de la coordinación de la Misión Robinson (analizada en el próximo aparte), el INCE acometió la formación y capacitación de 378 mil 769 personas en todo el país, en las áreas agrícola, industrial, comercial y de servicios, construcción, metalminera, textil y turística. Además, capacitó a 5.142 participantes en el Centro Nacional de Mecánica Automotriz (CEMA). Por último, emprendió acciones interinstitucionales de capacitación, junto con el Ministerio de la Defensa (MD), el Instituto Venezolano de Capacitación para la Iglesia, el Ministerio del Interior y Justicia y la Unidad de Gestión de la Comunidad Europea. A través de estas acciones, el instituto capacitó a 16.714 jóvenes entre los 13 y los 25 años en situación de exclusión social, prestando el servicio militar o privados de su libertad. Respecto a esta última población, el INCE implementó el Programa Luisa Cáceres de Arismendi, mediante el cual formó y capacitó a un total de 1.527 personas recluidas en distintas penitenciarias del país, en especialidades tales como: constitución de cooperativas, cultivo de leguminosas y hortalizas, entre otras<sup>25</sup>.

### **Misiones: programas intersectoriales para la inclusión educativa**

Durante 2003, el Ejecutivo Nacional adelantó varias iniciativas de alto impacto en el ámbito educativo, orientadas a enfrentar la exclusión estructural de varios sectores de la población. Concebidas como programas de carácter interinstitucional, las misiones Robinson, Ribas y Sucre atrajeron la atención de vastos sectores de población, tanto por la identificación con sus objetivos de inclusión social como por los procesos organizativos populares que promovió su implementación. Aunque no respondían a lineamientos concretos previstos en las políticas públicas, sí se relacionan directamente con los componentes básicos del derecho a la educación así como con los postulados constitucionales de justicia social. En concreto, representan una acción positiva de amplio despliegue en relación con la obligación prevista en el artículo 103 de la CRBV, dirigida a garantizar la atención a “*las personas que carecen de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo*”.

<sup>25</sup> Ídem.

Por un lado, la Misión Robinson desplegó una amplia actividad institucional y organizativa orientada a procurar la alfabetización de más de un millón de analfabetas que existían en el país. Con ella, se realizó un paso relevante en materia de deuda social histórica con las comunidades excluidas. Por otro lado, la Misión Ribas, que se orienta a promover la reinserción en el bachillerato de las personas que abandonaron la educación formal, permitió el censo de más de un millón de aspirantes, así como el inicio del programa. Finalmente, la Misión Sucre persigue la incorporación a la educación superior de los sectores de población que debido a su condición socio-económica tienen reducidas oportunidades de acceder a la universidad.

Estos tres programas, cuya ejecución no ha escapado a las críticas derivadas de la pugnacidad política que vive el país entre sectores progubernamentales y de oposición, suponen una propuesta de acceso continuo que debe reflejarse en su plena articulación con el sistema educativo nacional.

### **Misión Robinson**

Entre los lineamientos trazados en el POAN 2003 en materia de acceso y permanencia a una educación integral gratuita y de calidad, el MECD debía cumplir con el objetivo de incrementar la cobertura de los programas educativos, mediante la alfabetización de 70 mil personas (para un universo estimado de analfabetas de 1 millón 509 mil 307 personas, según el censo nacional de 2001).

Habiendo evaluado como insuficientes los planes ordinarios de alfabetización, en atención a la cifra total de analfabetas, el Ejecutivo Nacional juzgó necesario “... *el lanzamiento de un plan masivo y extraordinario, en el cual se concentren todos los esfuerzos e instituciones posibles...*”. Así, el 30 de mayo decretó la creación de la Comisión Presidencial de Alfabetización, encargada del estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez, o Misión Robinson. El objetivo de esta misión de carácter excepcional era “... *eliminar el analfabetismo existente en la población venezolana*”<sup>26</sup>. Con la puesta en marcha de esta misión, el Ejecutivo Nacional se planteó la meta de enseñar a leer y escribir a un millón de venezolanos al término de 2003.

El método aplicado, denominado Yo sí puedo, está dirigido a tres tipos de participantes: iletrados puros o personas que nunca han asistido a la escuela; semi-iletrados o aquellos que alguna vez han ido a la escuela, reconocen las letras y saben escribir algunas palabras; y los iletrados especiales o con necesidades educativas especiales. En Venezuela, se incluyen

26 Decreto n.º 2.434, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.702, del 2 de junio de 2003. Las instituciones que integran la comisión son: el Ince, el MECD, el Ministerio de Comunicación e Información, el Ejército y el Instituto Nacional de la Juventud.

como parte de la población objeto, los jóvenes no escolarizados, de hasta 14 años; las comunidades indígenas; y la población penitenciaria.

Ideado por la pedagoga cubana Leonela Relys, el método Yo sí puedo ha sido honrado con mención honorífica del Premio Rey Sejong de Alfabetización, que otorga anualmente la Unesco<sup>27</sup>. El método ha sido puesto en práctica con resultados satisfactorios en Haití, Nicaragua, Nueva Zelanda, Guinea Bissau y algunos estados de México. Sin embargo, desde el anuncio de su implementación en Venezuela, ha sido objeto de severos cuestionamientos por parte de voceros de la oposición política, que afirmaron que tras su aplicación se escondía un plan de adoctrinamiento político.

El 1 de julio, fecha en que dio inicio la Misión Robinson en todo el país, el Defensor del Pueblo “... *desestimó a quienes critican esta iniciativa del Ejecutivo, y negó que se pretenda ideologizar a la población a través de este proceso de alfabetización por el solo hecho de que en el mismo participen ciudadanos cubanos...*”. Al mismo tiempo, anunció la participación de la institución en el plan alfabetizador: “... *se trata de una de las acciones más nobles que pueda emprender el Estado venezolano, por eso nos vamos a comprometer con este proyecto ya que no hay causa más noble que ayudar a un analfabeta*”<sup>28</sup>.

Según fuentes oficiales, para el mes de septiembre la Misión Robinson había logrado alfabetizar a 301 mil 502 ciudadanos. En octubre, el número de alfabetizados se incrementó hasta llegar a los 500 mil. A finales de ese mes, se inició la segunda fase del plan, Misión Robinson II, con la participación de los alfabetizados que desearan aprobar el sexto grado de educación primaria, y dirigido también a las personas sin el cuarto grado de primaria aprobado. El 21 de noviembre, la Comisión Presidencial de Alfabetización anunció que la Misión Robinson había logrado captar 1 millón 252 mil 226 ciudadanos<sup>29</sup>. Finalmente, el 27 de diciembre, 200 mil participantes obtuvieron su certificado de alfabetización, con lo que el Ejecutivo Nacional alcanzó la meta planteada para el año de alfabetizar 1 millón de personas<sup>30</sup>. Para su ejecución, la misión contó con la participación de más de 100 mil voluntarios y capacitadores, así como con múltiples organizaciones de base, que participaron en la articulación de la iniciativa entre las comunidades.

Según el titular del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), Eliézer Otaiza, 64% de los alfabetizados eran iletrados puros, y el 34% restante semi-iletrados. Del total de nuevos lectores, 56% son mujeres y 44% hombres. A su vez, la edad de 28% de los graduados oscila entre los 21 y los 30 años; el 24% son menores de 20 años; 15% tiene

27 UNESCO: *Ganadores de los premios de alfabetización 2003 de la Unesco*. Nota de prensa, Oficina de Información Pública, 27 de mayo de 2003.

28 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo participará activamente en Plan Nacional de Alfabetización*. Nota de prensa, Caracas, 1 de julio de 2003.

29 INCE: *Misión Robinson: total de patriotas, voluntarios y ambientes*. 21 de noviembre de 2003. En: <<http://consultarobinson.ince.gov.ve/datos/programarobinson.htm>>.

30 INCE: *Alfabetizados 1.070.000 Venezolanos en seis meses*. Diciembre de 2003. En: <<http://www.misionrobinson.gov.ve/textograduacion.htm>>.

entre 51 y 60 años; 13% de 31 a 40; 11% entre 41 y 50; y 9% son adultos mayores mayores de 60 años. En cuanto a la tasa de deserción, ésta alcanzó alrededor de 20% al inicio del plan, pero logró reducirse a 7% a nivel nacional al final del periodo de ejecución. En relación con poblaciones vulnerables, el plan permitió la alfabetización de 1.800 reclusos a nivel nacional (lo que equivale al 20% de la población penal<sup>31</sup>); y alrededor de 90 mil indígenas en todo el país.<sup>32</sup>

Por otra parte, es de destacar que la mayoría de analfabetas enfrenta situaciones variables de necesidad. En razón a ello, la Misión Robinson incorporó una política de incentivos para los participantes, bajo el entendido de que el proceso educativo no debía obstaculizar la entrada de los ingresos necesarios para la subsistencia. A su vez, bajo un enfoque de integralidad de la inversión, se entregaron ayudas a participantes por conceptos relacionados con sus derechos sociales. Así, entre las ayudas previstas y entregadas, se cuentan: ayudas mensuales para adultos entre 60 y 79 años, pensiones para adultos con más de 80 años, becas trabajo, microcréditos, sustitución y rehabilitación de viviendas, cartas agrarias, cursos de capacitación para el trabajo y ayudas médicas varias, entre otros.

### **Misión Ribas**

Adicionalmente, el Ejecutivo Nacional diseñó la Misión Ribas, con el objetivo de atender a las personas que por diferentes motivos habían abandonado el sistema escolar venezolano o habían sido excluidos del mismo. Durante los días 1 y 2 de noviembre, el gobierno nacional realizó un censo nacional de personas de cualquier edad que no hubieran culminado el bachillerato. La jornada censal arrojó un estimado de 1 millón 200 mil personas interesadas en ser partícipes de la misión. Dicha jornada fue coordinada por PdVsa, con la participación de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Cadafe), la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (Corporzulia), la Fuerza Armada Nacional, gobernaciones, alcaldías, y voluntarios.

El 17 de noviembre se dio inicio a las actividades de esta misión, con la incorporación, en todo el país, de unos 400 mil alumnos del ciclo básico (del 7mo. al 9no grado). Del total de inscritos, 63 mil estudiantes de escasos recursos económicos fueron becados por un monto de Bs. 160 mil mensuales. A su vez, el 19 de diciembre, la cifra de censados como potenciales beneficiarios del programa en todo el territorio nacional sumó 1 millón 394 mil 287 aspirantes<sup>33</sup>.

31 MORILLO, Miriam: *Robinson lleva un millón 70 mil alfabetizados*. Últimas Noticias, 19 de diciembre de 2003.

32 INCE: *Alfabetizados 1.070.000 Venezolanos en seis meses*. Op.cit.

33 PDVSA: *Misión Ribas prepara censo para 1 y 2 de noviembre*. Nota de prensa, 27 de octubre de 2003; y: *Misión Ribas arranca este lunes con los primeros 400 mil alumnos*. Nota de prensa, 17 de noviembre de 2003.



### **Misión Sucre**

Finalmente, el Ejecutivo Nacional decretó el 8 de septiembre la creación de una Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la incorporación y apropiado desempeño en el Nivel de Educación Superior, de los bachilleres excluidos del sistema, cuyo objetivo es el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre, o Misión Sucre<sup>34</sup>.

La misión se plantea dos objetivos principales: 1) garantizar la incorporación y prosecución en la educación universitaria de todos los bachilleres que, a pesar de sus legítimos derechos y aspiraciones, no han sido admitidos en ninguna IES oficial; y 2) propiciar la reflexión, discusión, concepción e implantación de un nuevo modelo de educación universitaria, con base en los principios de democracia participativa y protagónica.<sup>35</sup>

El 21 de septiembre, más de 400 mil bachilleres de todo el país atendieron a la convocatoria para participar en la Misión Sucre. Las actividades previstas se iniciaron el 3 de noviembre, mediante un programa de iniciación universitaria impartido a un primer grupo de más de 60 mil estudiantes, a lo largo de todo el país. La misión prevé incorporar de manera progresiva, durante 2004, el resto de los bachilleres aspirantes, lo cual está sujeto a los convenios de cooperación que el MES deberá acordar con las IES oficiales.

Dentro de los propósitos de la Misión Sucre, el 18 de julio se creó la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV)<sup>36</sup>. Esta nueva IES se inscribe en el marco de la nueva política educativa del Ejecutivo Nacional, y es considerada uno de sus proyectos más ambiciosos en el área. Al cierre del Anuario, funcionan dos sedes, una en Caracas (en la antigua sede de Pdvsa, en Los Chaguaramos) y otra en Zulia, mientras que se encuentra en fase de proyecto la creación de sedes en al menos otros cuatro estados: Bolívar, Falcón, Monagas y Aragua. El 22 de septiembre, alrededor de 2.400 estudiantes se sumaron al programa de iniciación universitaria, previo a su incorporación en alguno de los tres programas de formación que, hasta ahora, ofrece la institución: comunicación social, gestión social del desarrollo local y gestión ambiental.

### **Análisis de casos atendidos**

En opinión de la Defensoría, los indicadores relativos a cobertura y eficiencia de los sistemas escolares son insuficientes para medir los avances o retrocesos de una política educativa. Lejos de desconocer los avances registrados en años recientes, este planteamiento apunta a la necesidad de diseñar y aplicar instrumentos de evaluación que permitan reunir

34 Decreto n.º 2.601, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.779, del 19 de septiembre de 2003. La comisión la integran, entre otros: el MECD y los ministerios de Ciencia y Tecnología, de la Defensa, de Comunicación e Información, y de Energía y Minas. También participan los rectores de la universidades Nacional Abierta, Nacional Experimental Simón Rodríguez, y Bolivariana de Venezuela, junto con el titular del Instituto Nacional de la Juventud.

35 MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR: *Fundamentos conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas, octubre de 2003, pág. 18.

36 Decreto n.º 2.517, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.737, del 22 de julio de 2003.

información suficiente sobre los problemas que más afectan a los actores involucrados en el sistema escolar: estudiantes, docentes, representantes y comunidades organizadas, entre otros.

En este sentido, a pesar del limitado alcance de la información, los casos atendidos por la institución durante el periodo en estudio aportan algunos indicios sobre los principales problemas del sistema escolar venezolano. Los criterios para el análisis de estos casos se sustentan en el marco analítico definido por el Cdesc, que identifica como principales componentes del derecho: la accesibilidad, la disponibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad.

### *Accesibilidad económica*

Durante el periodo, la institución procesó 165 casos relacionados con dificultades para acceder económicamente al sistema escolar, lo que representa el 14,03% del total de casos en relación con el derecho a la educación. Esta cifra es levemente inferior a la registrada en 2002 (185). La mayoría de las situaciones planteadas tienen que ver con: cobro irregular de matrícula (o por otros conceptos) en centros de enseñanza pública; retención de documentos por deuda u otro motivo (que en ocasiones derivó en imposibilidad de egreso del centro por motivo de deuda); y prohibición de acceso al plantel por deuda.

#### Cobro de matrícula en centros de enseñanza pública

La Defensoría atendió 62 denuncias por cobro de matrícula en centros de enseñanza pública. La mayoría de los afectados expuso que las autoridades del plantel condicionaban la inscripción del alumno al pago previo de una *colaboración*. En otros casos, la responsabilidad recayó en la sociedad de padres y representantes. El monto de las colaboraciones obligatorias registradas osciló entre Bs. 1.000 y Bs. 90 mil. Por este motivo, se recibieron 19 denuncias en Miranda, 10 en Sede Central, 6 en Anzoátegui y Apure, y 4 en Mérida. Solo una institución de educación superior fue denunciada por esta práctica: la Universidad de Los Andes (P-03-00500)<sup>37</sup>.

En junio, una ciudadana denunció que la directora de la Unidad Educativa Cecilio Acosta, de Los Lagos, en Los Teques (Miranda), estaba exigiendo el pago de colaboración por un monto de Bs. 36.000. Solicitó que se dialogara el asunto en asamblea de padres y representantes, pero la directora no aceptó. Presuntamente, la asamblea apoyaba la medida (P-03-00555). El mismo plantel fue denunciado en otras 3 oportunidades por el mismo motivo (P-03-00491, P-03-00532, P-03-01030).

Una peticionaria expuso que el 10 de julio se realizó una reunión de padres y representantes del Liceo Hilario Pisani Anselmi, en Trujillo, estado Trujillo, para decidir

<sup>37</sup> En el capítulo sólo se hace referencia a aquellas oficinas defensoriales que atendieron mayor número de casos. Igualmente, se citan sólo las instituciones educativas más denunciadas o se resalta el hecho de que el mayor número de denuncias recaiga en centros de enseñanza públicos o privados, pertenecientes a determinado nivel educativo.

sobre el cobro por concepto de colaboración. La mayoría de los presentes se manifestó en contra del monto exigido por las autoridades del plantel, y acordaron el pago, no obligatorio, de Bs. 1.000. El 25 de julio, la solicitante intentó inscribir a su hermana, pero la directora le manifestó que el trámite no procedería si no cancelaba el monto acordado (P-03-00324).

Estos casos, que coinciden a grandes rasgos con la mayoría de las denuncias atendidas, ilustran lo que es una práctica extendida en el sistema escolar venezolano: 1) el cobro obligatorio de matrícula por parte de las autoridades del plantel, bajo la fórmula de la colaboración que, no obstante, remite a la no obligatoriedad; y 2) la imposición del cobro de matrícula por instancias que no tienen atribuciones administrativas, esto es, sociedad de padres y representantes, comunidad educativa y figuras afines.

La figura de la *colaboración* fue creada a partir de la Resolución n.º 751 del Ministerio de Educación, del 10 de noviembre de 1986 y, a expensas de una interpretación errada, se impuso el cobro de matrícula, acentuando la tendencia a la exclusión en el sistema escolar venezolano.

El MECD, “*ante la denuncia del cobro indebido por parte de algunos planteles educativos públicos, de cantidades de dinero bajo la forma de abonos previos en cuentas bancarias y otras modalidades que condicionan el proceso de inscripción gratuita de los alumnos*” (circunstancia que atenta contra la gratuidad de la enseñanza)<sup>38</sup>, emitió la Resolución n.º 230 del 21 de julio de 2000. Por ese medio, la máxima autoridad educativa del país exhortó “*a todos los directores de planteles educacionales públicos, así como a las sociedades de padres y representantes a dar cumplimiento sobre la gratuidad de la educación que se imparta en los institutos oficiales en todos sus niveles y modalidades y a denunciar cualquier violación a estas normativas*”<sup>39</sup>.

En el marco de las inspecciones realizadas durante el mes de septiembre, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de esa resolución, la Directora Nacional de Comunidades Educativas del MECD, Xiomara Lucena, expresó: “*... hago un llamado a las comunidades a que acompañen a la escuela, que brinden la colaboración que puedan a la institución, pero no pueden obligarlos a dar colaboración, porque así se convierte ésta en obligación*”<sup>40</sup>.

En julio, la Defensoría realizó una inspección en la Unidad Educativa El Amparo, en Apure, en la que pudo verificar que las autoridades del plantel exigían la cancelación de una colaboración obligatoria por un monto de Bs. 5.000. Tanto el director como el presidente de la sociedad de padres y representantes manifestaron a la representación defensorial que dicho cobro había sido acordado en asamblea. Se les notificó sobre la ilegalidad de la

38 Prevista en los artículos 102 y 103 de la CRBV y en el artículo 8 de la LOE.

39 MECD: Resolución n.º 230, del 21 de julio de 2000.

40 MECD: *Prohibido cobro de matrícula en planteles oficiales*. Nota de prensa, Caracas, septiembre de 2003.

medida, y se les exigió el reintegro del dinero a los representantes. El director accedió al pedimento, y se levantó un acta de compromiso (P-03-00194).

### Retención de documentos y prohibición de acceso al plantel por deuda

La retención de documentos del estudiante por parte de los planteles, cuando son solicitados para el cambio de escuela, debido a que sus representantes no han cancelado mensualidades; así como la prohibición de acceso al plantel por deuda de los representantes, pueden ser consideradas como dos formas de discriminación económica. En cualquiera de los casos, el derecho que prevalece es el de los representados, de lo cual se desprende la ilegalidad de la medida. Así lo establece el artículo 58 de la LOE, cuando determina que *“no podrán ser retenidos los documentos de aquellos alumnos que por razones económicas comprobadas, no pudieren satisfacer los pagos de matrículas o mensualidades”*.

Ambas prácticas, además de ilegales, lesionan la integridad y personalidad del estudiante, quien, en última instancia, no es responsable del incumplimiento de sus representantes. A su vez, quebrantan el derecho fundamental a la educación, fundamentalmente de aquellos niños, niñas o adolescentes cuyos padres o representantes no cuentan con las condiciones para cubrir los pagos y deben registrar a sus representados en planteles más acordes con sus posibilidades económicas. Por ello, se trata de una práctica especialmente lesiva en casos de situación económica desfavorable, como la que se produjo en el primer semestre el año, como consecuencia del *lock out* empresarial.

En el presente periodo fueron atendidos 47 casos por retención de documentos por deuda. En 44 ocasiones, las denuncias iban dirigidas contra colegios o universidades privados. Por su parte, en 26 de las 27 denuncias recibidas por prohibición de acceso al plantel por deuda, el instituto educativo señalado era también de carácter privado. En los casos que involucraban centros de enseñanza pública, las denuncias tenían que ver con retención de documentos o prohibición de acceso al plantel por no cancelación de la *colaboración*.

En la Sede Central se atendieron 20 denuncias por retención de documentos, en Anzoátegui 8, mientras que Miranda y Zulia atendieron 4 cada una. En concreto, el Instituto Gran Mariscal de Ayacucho, en Caracas, de carácter privado, fue denunciado en dos oportunidades (P-03-07668, P-03-09587). Por prohibición de acceso al plantel por deuda, en la Sede Central se recibieron 7 denuncias; 5 en Anzoátegui; y 3 en Zulia y Bolívar, respectivamente.

### Cobro por graduación y prohibición de egreso por deuda.

La Defensoría atendió 7 denuncias contra IES de carácter privado, que exigieron a los graduandos el pago del llamado paquete de grado (que osciló, según el caso, entre Bs. 500 mil y 600 mil) como condición para participar en el acto de grado y para recibir su certificado

de fin de estudios. En todos los casos, al manifestar su desacuerdo con un monto que consideraron exagerado, los estudiantes obtuvieron como respuesta que les sería negada la entrega de sus respectivos títulos. Por este motivo, fueron denunciados: en 5 oportunidades, el Instituto Universitario de Tecnología Antonio José de Sucre, en sus sedes de Lara (P-03-01924), Táchira (P-03-00508), Anzoátegui (P-03-01818), Mérida (P-03-00966) y Caracas (P-03-08140); mientras que tanto el Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño, en Bolívar (P-03-0987), como el Instituto Universitario de Tecnología Henry Pittier, en Anzoátegui (P-03-00857), recibieron una denuncia.

Asimismo, la Defensoría atendió 6 casos de estudiantes que denunciaron a institutos universitarios privados que les negaron el grado por tener deudas con los mismos. La Universidad Fermín Toro, en Lara, recibió 3 denuncias (P-03-02679, P-03-03048, P-03-03665); el Instituto Universitario Pedagógico Monseñor Rafael Arias Blanco recibió 2, una en Caracas (P-03-09247) y otra en Yaracuy (P-03-02403). Por su parte, el Instituto Universitario de Tecnología Antonio José de Sucre, en Mérida (P-03-00973), fue denunciado en una oportunidad.

Al analizar los casos denunciados el periodo pasado, se evidencia que la mayoría de las IES señaladas fueron señaladas por idénticos motivos: la Universidad Fermín Toro recibió 2 denuncias por cobro de graduación, y otras 2 por prohibición de egreso por deuda. El Instituto Universitario de Tecnología Antonio José de Sucre fue denunciado por cobro de graduación, al igual que el Instituto Universitario Politécnico Santiago Mariño y el Instituto Universitario de Tecnología Henry Pittier. Esta recurrencia de prácticas que atentan contra la accesibilidad económica de los afectados, por parte de los mismos institutos de educación, estaría también dando cuenta de la ausencia de acciones de vigilancia y protección efectivas por parte de los entes reguladores.

#### Aumento indiscriminado de mensualidades

El 12 de febrero, el MECD y el Ministerio de Producción y Comercio (MPC) emitieron una resolución conjunta, que congeló los precios de las matrículas y mensualidades de los planteles privados de todos los niveles<sup>41</sup>. Esta medida se adoptó de conformidad con el Decreto No. 2.304, del 5 de febrero de 2003, mediante el cual los servicios educativos fueron declarados como servicios de primera necesidad (ver aparte sobre paralización de actividades escolares).

Durante el periodo, la institución atendió 2 denuncias contra centros educativos privados que incumplieron la normativa: la Unidad Educativa Militarizada (GN) 4 de Agosto, en

41 Gaceta Oficial n.º 37.631, del 13 de febrero de 2003. Ministerio de Producción y Comercio, Resolución n.º 25; y Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Resolución n.º 4.

Táchira (P-03-01585), y la Escuela Básica Hogar Padre Alcalá, en Sucre (P-03-01024). En ambos casos, la Defensoría remitió a los peticionarios al Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (Indecu), órgano encargado de velar por el cumplimiento de la resolución.

### **No discriminación**

Las denuncias por discriminación representan el 8,67% del total atendido en este periodo, para un total de 102 casos (en 2002, se atendieron 110 casos). En la Observación General n.º 13, el Cdesc desarrolla una interpretación de la cláusula de discriminación a la luz de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (Unesco)<sup>42</sup>, cuyo artículo 1 reza:

*“A los efectos de la presente Convención, se entiende por ‘discriminación’ toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza”.*

Por su parte, el artículo 103 de la CRBV hace referencia explícita a los grupos vulnerables que deben gozar de especial protección por parte del Estado: personas con necesidades especiales o con discapacidad, personas que se encuentren privadas de su libertad, o que carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Además, el artículo 6 de la LOE establece que *“Toda persona tiene derecho a recibir una educación conforme con sus aptitudes y aspiraciones [...] sin ningún tipo de discriminación por razón de raza, del sexo, del credo, la posición económica y social o de cualquier otra naturaleza”*<sup>43</sup>.

A los fines del análisis, la Defensoría incluyó entre las formas de discriminación, además de las señaladas de manera expresa por los instrumentos citados, aquellas relacionadas con los obstáculos para la prosecución en el sistema escolar por situación de repitente, promedio de calificaciones, conducta o disciplina, y edad. Los casos de discriminación por posición económica y social han sido incluidos entre las denuncias por obstáculos para acceder económica o materialmente al sistema escolar.

42 UNESCO: *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 14 de diciembre de 1960. Entrada en vigor: 22 de mayo de 1962.

43 *Ley Orgánica de Educación*, Gaceta Oficial n.º 26.035 Extraordinario, del 2 de julio de 1980.

### Discriminación por situación de repitiente

Si bien las 27 denuncias atendidas en el presente periodo equivalen a poco menos de la mitad de las registradas en 2002 (56), la discriminación por situación de repitiente sigue siendo la de mayor registro. La gran mayoría de estas denuncias involucró a centros de enseñanza pública.

Por medio de resolución adoptada en 1996, el Ejecutivo Nacional incluyó el promedio de calificaciones y la situación de repitiente entre los determinantes que no pueden condicionar el ingreso o la permanencia de un alumno en un plantel educativo<sup>44</sup>. Por su parte, el artículo 57 de la Lopna, relativo a una disciplina escolar acorde con los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, establece que: “*Los niños y adolescentes tienen derecho a ser reinscritos en la escuela, plantel o instituto donde reciben educación*”<sup>45</sup>. Más recientemente, la Reforma Parcial del Reglamento General de la LOE estableció, en su artículo 5, que “*Todo alumno inscrito en determinado plantel educativo mantendrá su inscripción en el mismo a menos que los padres o representantes manifiesten su voluntad de retirarlo*”<sup>46</sup>.

Del total de denuncias atendidas en relación a situaciones de discriminación por repitencia, la Sede Central recibió 8; seguida de la oficina defensorial en Vargas, con 7; y la de Lara, con 5. Entre los centros educativos con mayor número de denuncias, se cuentan: la Escuela Básica Nacional Evelia Avilán de Pimentel, en Vargas, con 3 (P-03-01347, P-03-01429, P-03-01485); la Escuela Técnica Industrial Lara, en Lara, con 2 (P-03-03387, P-03-03508), al igual que el Liceo Ramón Díaz Sánchez, ubicado en Caracas (P-03-09026, P-03-09536).

### Discriminación por motivos políticos

Durante 2002, la Defensoría del Pueblo registró por primera vez denuncias relacionadas con discriminación por motivos políticos. De los 5 casos atendidos entonces, 4 correspondían al último trimestre del año, lo que sugería una mayor incidencia de esta forma de discriminación, como consecuencia de la agudización del conflicto político. El número de casos registrados durante 2003 evidencia un nuevo incremento de denuncias relacionadas con esta causa: 19 en total, 10 de los cuales se presentaron durante el primer trimestre del año.

Autoridades o docentes de 10 planteles fueron denunciados por los maltratos psicológicos infligidos contra niños, en razón de la posición asumida por sus representantes durante el *lock out* empresarial, que se tradujo en un llamado a paralización de las actividades

44 MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Normas para el ingreso y permanencia de los alumnos en los planteles oficiales y privados de los niveles Preescolar, Básica, Media, Diversificada y Profesional*. Resolución 1.762, del 9 de octubre de 1996.

45 *Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Gaceta Oficial n.º 5.266 Extraordinario, del 2 de octubre de 1998.

46 *Reforma del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación*. Decreto n.º 313, publicado en Gaceta Oficial n.º 36.787, del 16 de noviembre de 1999.

educativas. Estos planteles fueron: Unidad Educativa Nacional Dr. Celestino Ferrer, en Anzoátegui (P-03-00156); Unidad Educativa Colegio San Vicente de Paúl, en Zulia (P-03-00270); Unidad Educativa Colegio María Inmaculada, denuncia atendida en Sede Central (P-03-04924); Escuela Básica Estatal Policarpo Farrera, en Miranda (P-03-00269); Unidad Educativa Colegio Almirante Brión, Sede Central (P-03-05945); Unidad Educativa Don Pablo Acosta, en Sede Central (P-03-10822); Unidad Educativa 5 de Julio, en Mérida (P-03-00045); Escuela Básica Marcos Serre Padilla, en Monagas (P-03-00127); Escuela Básica Presbítero Manuel Montaner, en Nueva Esparta (P-03-00122); y Unidad Educativa Nacional Experimental Venezuela, en Sede Central (P-03-04649).

En concreto, un docente de la Unidad Educativa Nacional Experimental Venezuela fue denunciado por asignar a un grupo de niños la elaboración de un dibujo que “... *reflejara heridos, banderas y marchas...*”, según denunció el representante de uno de ellos (P-03-00141). Otro docente de la Unidad Educativa Nacional Simón Bolívar, en Miranda, fue denunciado por motivo semejante: “... *le colocó una tarea donde es evidente que está influyendo a los niños con su inclinación política, lo cual se desvía de los fines de su profesión de docente*” (P-03-00044).

La Defensoría considera que los docentes que incurren en esta práctica, amparándose en el derecho que tiene toda persona a expresar sus ideas u opiniones políticas, en la libertad académica, o en cualquier otro motivo, no solo violan el artículo 102 de la CRBV, que consagra la educación fundamentada en el respeto a todas las corrientes de pensamiento, sino que además promueven la intolerancia contra estudiantes con opiniones políticas contrarias.

El artículo 57 de la CRBV, relativo al derecho que tiene toda persona de expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, incluye al mismo tiempo una prohibición expresa de mensajes discriminatorios. En cuanto a la libertad académica, la Observación General n.º 13 del Pidesc advierte: “... *el disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuatoria de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos*”<sup>47</sup>. Así, se trata de una práctica incompatible con el ejercicio de la docencia, como cualquier acción deliberadamente discriminatoria que se cometa en el aula o en el plantel.

En cuanto a la distribución geográfica de estas denuncias, en la Sede Central se atendieron 6 casos, mientras que la oficina defensorial en Miranda atendió 5. Las oficinas en Anzoátegui, Barinas, Lara, Mérida, Monagas, Nueva Esparta, Táchira y Zulia, atendieron 1 denuncia cada una.

47 CDESC: Op.cit., párr. 39.



### Discriminación por no poseer documentos personales

En 17 oportunidades se denunció el condicionamiento de la inscripción a la previa presentación de la cédula de identidad, o de algún otro documento afín. En el caso específico de la negación de inscripción para cursar algún grado de educación básica o diversificada por no presentar cédula de identidad, se registraron 9 casos.

Con el objetivo de evitar este tipo de situaciones, el MECD emitió en febrero de 2003 la Resolución n.º 7, mediante la cual dictó las normas para la inscripción escolar de los niños y adolescentes menores de edad que no posean documentos de identificación persona. El artículo 1 de la resolución establece: “*Los Directores de los planteles educativos públicos y privados tienen la obligación de inscribir a los niños, niñas y adolescentes menores de edad que no posean documentos de identificación personal [...], so pena de incurrir en las responsabilidades legalmente establecidas*”<sup>48</sup>.

Al menos en 5 de estos casos, el condicionamiento de la inscripción u otro tipo de obstáculos para la prosecución en el sistema escolar, afectaron a estudiantes de nacionalidad colombiana, ecuatoriana o peruana, o a venezolanos con padres de origen extranjero, lo que evidencia discriminación por nacionalidad del propio afectado o de sus representantes (todos ellos, supuestos prohibidos bajo la Lopna). En la Sede Central se atendieron 5 denuncias por este motivo, mientras que la oficina defensorial en Bolívar atendió 4, y la de Monagas, 3.

### **Accesibilidad material**

Los casos relativos a las dificultades para acceder materialmente al sistema escolar, representan el 7,14% del total. Los 84 casos atendidos en el periodo superan ligeramente las 77 quejas expuestas durante 2002. Estos casos tienen que ver con las dificultades para encontrar un cupo en cualquiera de los niveles educativos; con la negativa de algunos planteles de educación básica o diversificada a inscribir a algún estudiante, a pesar de estar zonificado; y con comunidades sin planteles que atiendan demanda real, entre otros obstáculos.

### Problemas de cupos

En 38 de las 48 ocasiones en que los peticionarios acusaron dificultades para encontrar un cupo para sus representados, se trataba de niños o adolescentes de educación básica o diversificada. Es el caso de un peticionario que denunció, en septiembre, a las autoridades de la Unidad Educativa Jesús María Bianco, donde estudian hijos de los integrantes de la comunidad de la Universidad Central de Venezuela (UCV), por negarle el cupo a su hija, a pesar de ser empleado de esta universidad. La denuncia fue atendida en la Sede Central (P-03-08224).

<sup>48</sup> Gaceta Oficial n.º 37.640, del 26 de febrero de 2003.

En el ámbito de la educación superior se registraron 4 denuncias colectivas formuladas por aspirantes a ingresar en las siguientes IES: Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, núcleos Carabobo (P-03-00244) y Falcón (P03-00789); Universidad Pedagógica Experimental Libertador, núcleo Amazonas (P-03-00201); e Instituto Universitario Tecnológico de Maracaibo, en Zulia (P-03-00459).

En la Sede Central se atendieron 10 denuncias por este motivo, seguido de Miranda con 6, y Carabobo y Bolívar, con 5 cada una.

### Comunidades con dificultades materiales para acceder al sistema escolar

En el presente periodo, el patrón de las denuncias relativas a comunidades excluidas del sistema escolar, o con serias dificultades para su acceso, es semejante al del año 2002, cuando de los 15 casos atendidos, 8 provinieron de Delta Amacuro. De las 14 denuncias atendidas durante 2003, 9 se efectuaron en este estado.

En concreto, representantes de las comunidades indígenas de Juanacasi (P-03-00268), Boca de Latal (P-03-00546) y del sector El Triunfito (P-03-00575) de este estado solicitaron la construcción de escuelas. En octubre, la comunidad de Pueblo Blanco denunció que las actividades escolares no se habían iniciado porque el espacio físico utilizado por la escuela fue cedido al Instituto Nacional de Nutrición (adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, MSDS) para el funcionamiento de un programa de fogón comunitario (P-03-00562).<sup>49</sup> En noviembre, la comunidad indígena de Capure de La Horqueta denunció retraso en el inicio del año escolar, destacando que desde 1977, solo 3 integrantes de la comunidad habían tenido la oportunidad de aprender a leer y escribir (P-03-00654). La institución también registró 3 denuncias en Lara, y una en las oficinas defensoriales de Sucre y Zulia. El MECD fue denunciado en 11 oportunidades.

### *Disponibilidad*

En relación con diversos obstáculos para la disponibilidad de centros de enseñanza suficientes y de calidad, se procesaron en el presente periodo 119 quejas (10,12% del total), frente a los 124 casos atendidos en el periodo anterior. Estos casos se refieren al incumplimiento del Estado en su obligación de garantizar suficientes centros de enseñanza con infraestructura en buen estado, con servicios públicos suficientes, con docentes calificados y en cantidad suficiente, entre otros aspectos; a la mala administración de recursos, en aquellos casos en que las autoridades del plantel son señaladas como responsables de las irregularidades; y a estudiantes perjudicados por la inasistencia de docentes.

<sup>49</sup> Integrantes de la comunidad de Pablo Blanco denunciaron en 2002 el mal servicio de transporte prestado por la gobernación del estado (P-02-00635).

### Mala administración

Del total de casos registrados por disponibilidad, 97 correspondieron a cuestiones vinculadas con la mala administración de los recursos o fallas o insuficiencia de infraestructura, personal o insumos. El MECD fue señalado como ente responsable en 60 oportunidades, seguido de las gobernaciones de estado con 28 denuncias, y las alcaldías con 4.

Las oficinas defensoriales que atendieron mayor número de denuncias fueron las siguientes: Lara, con 16; Sede Central, 11; Falcón, 10; Delta Amacuro, 8; Apure y Miranda, con 7 cada una. En Lara, el MECD fue señalado en 10 ocasiones, mientras que la gobernación fue denunciada 6 veces. En la Sede Central, el mayor número de denuncias correspondió al MECD. En Falcón, la gobernación recibió 6 denuncias y el MECD 4. Todas las denuncias en Delta Amacuro iban dirigidas contra el MECD. En Apure, 5 denuncias fueron contra el MECD y 2 contra la gobernación. En Miranda, el MECD fue señalado 4 veces, la gobernación 2, y el MSDS una vez.

En Lara, un grupo de estudiantes de la Unidad Educativa Nacional Lisandro Alvarado acudió en febrero a la oficina de la institución a denunciar falta de pupitres, insuficiencia de profesores, mal estado de los baños, filtraciones en las paredes adyacentes al tanque de agua y falta de dotación de los laboratorios (P-03-00568). En noviembre, la comunidad educativa de la Escuela Técnica Agropecuaria Aregüe, también en Lara, denunció deterioro de la cancha deportiva, insuficiencia de profesores y de personal obrero, retardo en la reparación del autobús para transporte estudiantil y falta de dotación de maquinaria agrícola e instrumentos de labrado (P-03-04101). El mismo patrón de denuncia se repitió en el resto de los estados, destacando como principales señalamientos el deterioro de la planta física, los problemas con la dotación, la falta de docentes, insuficiencia de aulas y servicios deficientes o inexistentes, entre otros.

### *Aceptabilidad y adaptabilidad*

Las 248 denuncias clasificadas bajo esta característica del derecho representan el 21,09% del total atendido en el periodo. La cifra de peticiones es bastante similar a la correspondiente al 2002 (239). En términos generales, las denuncias refieren a aspectos relacionados con a) la forma y b) el fondo de la educación. En la primera, se incluyen las irregularidades en la evaluación, la demora en la entrega de títulos de grado o notas certificadas, la modificación arbitraria de lapsos para la inscripción y desacuerdos con los horarios de clases, entre otros. Mientras que las causas relacionadas con el fondo de la educación remiten a métodos pedagógicos inadecuados, fundamentalmente por sanciones contra estudiantes y violencia física o psicológica. Estos últimos involucran de manera determinante la dimensión ética de la educación, y apuntan a la necesidad de adelantar medidas para erradicar prácticas incompatibles con el ejercicio docente.

### Violencia física o psicológica

Tanto la violencia física como la psicológica como método de sanción ejercido por los maestros fue reportada en buena parte de las 62 denuncias atendidas durante el periodo. Este tipo de situaciones son totalmente incompatibles con el derecho a la educación, así como con los derechos de desarrollo y protección de niños y adolescentes, vinculados tanto con el sano desarrollo como con una vida libre de violencia.

Entre las denuncias por violencia física, destacan las siguientes: en mayo, en la Escuela Bolivariana de Volcán, en Delta Amacuro, un niño de 7 años fue bañado con sus ropas. De acuerdo a los denunciantes, “... lo metieron en una bolsa plástica para así llevarlo hasta su casa, en la maletera de un carro. Tuvo que sostener él mismo la tapa de la maletera...”. (P-03-00316). En octubre, el representante de un adolescente de 13 años denunció a un docente de la Unidad Educativa Magallanes, en Bolívar, por someter a los alumnos a castigos físicos fuertes, causándoles lesiones (P-03-01168). En diciembre, un representante denunció a la directora de la Unidad Educativa Colegio José María Escrivá de Balaguer, en Vargas, por maltratos físicos y verbales contra su hijo, al punto que se vio obligada a retirarle del plantel (P-03-01648).

Por su parte, la mayoría de los casos por violencia psicológica comparten un patrón común, que se orienta a humillar a la víctima del maltrato. En octubre, se atendió una denuncia contra una madre superiora del Colegio Nuestra Señora de La Consolación, en Maracay (Aragua), por maltrato verbal en contra de una niña a quien acusó de ladrona (P-03-01727). En diciembre, una peticionaria denunció a la directora de la Unidad Educativa Carlos Gauna, en Carrizal (Miranda), por maltrato verbal contra su hija de 12 años: “... la ofendió con palabras soeces, le señaló de prostituta, la sacó por el brazo del plantel...” (P-03-01161).

En abril, una docente de la Escuela Básica El Gamero, en Apure, fue denunciada por someter a un grupo de alumnos de 5º grado a un castigo consistente en obligarlos a permanecer durante una hora en el aula de clases, por la pérdida de un lapicero, “... sin tomar en consideración a los niños que viven lejos o se trasladan a pie por los barrios, ya casi entrada la oscurana” (P-03-00077). Es de destacar que los afectados atendían el turno de la tarde, lo que hacía posible que la retención indebida trajera mayores consecuencias. En julio, una peticionaria denunció a la directora del Colegio Divino Maestro, en la Parroquia 23 de Enero (Caracas), por agresiones verbales de una docente contra su hija de 12 años, “... a consecuencia de que acudió a dicho colegio a fin de que se le concediera ayuda económica a través de los fondos de la comunidad educativa, para practicarle exámenes médicos a la adolescente, que se encontraba recluida en el Hospital Pediátrico Elías Toro...” (P-03-05231).

En estos casos, la Defensoría procedió a notificar la situación a los respectivos consejos de protección del niño y del adolescente, y realizar inspecciones en los centros educativos

denunciados. Los estados que registraron mayor número de denuncias por violencia física fueron Bolívar, Delta Amacuro y Lara, con 3 cada uno. Por violencia psicológica, Miranda atendió 11 casos, la Sede Central 10, Lara 4, y las oficinas ubicadas en Bolívar y Carabobo atendieron 3 cada una.

### Administración escolar

Durante el año 2002, se registraron solo 11 casos relacionados con modificación arbitraria de lapsos para la inscripción, horarios de clases y otros aspectos relativos a la administración escolar. No obstante, en el periodo en estudio la cifra ascendió a 51 casos. La Sede Central de la institución atendió 33 denuncias; Lara recibió 4; mientras que las oficinas defensoriales en Trujillo y Carabobo atendieron 3 cada una.

De las denuncias recibidas en Caracas, 25 se corresponden con irregularidades en el proceso de selección de los admitidos por prueba interna, que tuvo lugar en la Escuela de Derecho de la UCV. Según la exposición de los afectados, más de 3.000 personas presentaron la referida prueba interna a comienzos de junio de 2003. A mediados de mes, se hizo pública la lista con los resultados de la prueba, asignando a cada uno de los participantes una posición según su desempeño. Poco más de 200 aspirantes resultaron seleccionados. Sin embargo, solo un pequeño grupo (menos de 20, según la mayoría de las peticiones) formalizó la inscripción. Dado el caso, las autoridades de la facultad debieron haber llenado las vacantes en orden correlativo, respetando el índice o rendimiento académico, conforme lo establece el artículo 29 del Reglamento de Ingreso de los Alumnos de la UCV. No obstante, a finales de octubre, el decano manifestó en Consejo de Facultad que no sería posible asignar más cupos, puesto que las vacantes habían sido cubiertas con aspirantes a los que habían entrevistado personalmente. Adicionalmente, los afectados denunciaron que muchos de los seleccionados por el decano no habían presentado la prueba interna (P-03-09779).

### Sanciones

Del total de casos registrados en relación a la aceptabilidad y adaptabilidad del sistema escolar, 43 señalaban la aplicación de sanciones arbitrarias y sin justificación suficiente, mientras que 25 referían expulsión del plantel. La mayoría de los afectados de educación básica y diversificada que interpusieron denuncias cursaban estudios en planteles públicos. Igual proporción se verificó en el caso de las IES.

La LOE define cuatro tipos de faltas graves de los alumnos, susceptibles de sanción: 1) obstaculizar o interferir el normal desarrollo de las actividades escolares, o alterar gravemente la disciplina; 2) cometer actos violentos de hecho o de palabra contra cualquier miembro de la comunidad educativa; 3) provocar desórdenes graves durante la realización de cualquier

prueba; y 4) deteriorar o destruir locales, dotaciones y demás bienes del ámbito escolar (art. 123). Igualmente, establece sanciones que van desde retiro del lugar donde se realice la prueba, hasta la expulsión del plantel hasta por dos años (art. 124). Asimismo, prevé que “*La pena de expulsión aplicada a los alumnos de planteles privados podrá ser objeto de recurso por ante el Ministerio de Educación*” (art. 125), y deja abierta la posibilidad de que el afectado intente recurso contencioso administrativo contra las sanciones impuestas por el ME (art. 126).

Por su parte, la Lopna desarrolla de manera más progresiva el alcance y contenido del derecho de los estudiantes, eliminando la distinción entre las sanciones aplicadas por planteles públicos y privados, e incorporando de manera expresa el derecho de los estudiantes a estar informados de los reglamentos disciplinarios, así como sus derechos a opinar y a defenderse (art. 57). Asimismo, contempla sanciones contra docentes o directivos de centros de enseñanza que violen, amenacen o permitan la violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en general, y en particular del derecho a opinar (arts. 220 y 221).

La mayoría de las denuncias atendidas por sanción de expulsión vinieron acompañadas de la denuncia de vulneración del derecho a la defensa por parte de los estudiantes afectados. En mayo, 8 estudiantes del Liceo Tomás Liscano, en Lara, fueron expulsados de la institución “... *por ingesta de licor dentro de la institución, sin darles el derecho a la defensa*” (P-03-01884). En junio, un grupo de estudiantes de la Unidad Educativa Vicente Salías, en Los Teques (Miranda), fue expulsado un día después de haber protagonizado una protesta pacífica, relacionada con las fallas de infraestructura del plantel y la insuficiencia de los servicios públicos (P-03-00522).

Por otra parte, de los 18 casos registrados por aplicación de sanción de prohibición de acceso al plantel, 14 involucraron a cursantes de los niveles de educación básica o diversificada, 11 de los cuales cursaban estudios en planteles públicos. La Sede Central de la institución registró 3 denuncias por este motivo, mientras que se atendieron 2 en Anzoátegui, Carabobo, Lara, Trujillo y Caracas, respectivamente.

En abril, se recibieron dos denuncias contra la Escuela Técnica Industrial Pedro León Torres, presentadas por integrantes del centro de estudiantes, que alegaron haber sido suspendidos sin que les hubieran permitido ejercer su derecho a la defensa (P-03-01422 y P-03-01423). En septiembre, las autoridades del Liceo Monseñor Mejía, en Trujillo, prohibieron la entrada de 2 adolescentes por no portar el uniforme. La representante de unos de ellos se trasladó al liceo y solicitó explicación a la directora, obteniendo como respuesta que no bastaba con que el pantalón fuera azul, sino que además “... *debe tener pliegues o pinzas...*” (P-03-00428). En octubre, el Liceo Rafael Rangel, en Trujillo, fue denunciado por un grupo de estudiantes a los que se les prohibió el acceso por no portar el distintivo del plantel (P-03-00524). En octubre, la Unidad Educativa Luis Beltrán Ramos,

en Zulia, fue denunciada por no permitir la entrada de los estudiantes que no portaban pantalón de gabardina (P-03-01289).

Todas estas denuncias remiten a situaciones que bajo ningún concepto deben vulnerar el derecho a la educación. A su vez, los señalamientos relativos a la obstrucción del derecho a la defensa de los afectados, evidencia un comportamiento autoritario no acorde con los nuevos derechos de niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, el sistema de protección integral prevé el desarrollo de mecanismos de mediación y conciliación para enfrentar este tipo de circunstancias, que deben en todo caso orientarse por el principio del interés superior. En este caso, se trataría de analizar las situaciones a partir del carácter fundamental del derecho, frente al evidente carácter accesorio de las normas de uniforme, u otras formalidades señaladas.

### ***Paralización de las actividades educativas como consecuencia del lock out empresarial***

La Defensoría recibió un total de 528 denuncias relacionadas con la paralización de las actividades escolares como consecuencia del *lock out* empresarial (analizado en detalle en otros capítulos de este mismo Anuario) y los llamados a paro en el sector educativo. Entre ellas, 101 fueron registradas en diciembre de 2002<sup>50</sup> y 427 en 2003 (cifra que representa el 36,31% del total de denuncias en el año). A su vez, el total de casos vinculados con estas acciones en diciembre de 2002 y enero y febrero de 2003, representan el 25,13% de todas las denuncias atendidas en relación con el derecho a la educación entre 2002 y 2003. Estos datos permiten observar el grado de impacto de las acciones de cese de actividades escolares.

Del total de denuncias, 254 involucraron a planteles públicos y 113 a planteles privados. En cuanto a las IES, se registraron 24 denuncias contra instituciones de carácter privado, y 6 contra instituciones de carácter público. En cuanto a la distribución geográfica de las denuncias, las entidades donde se recibió el mayor número fueron: Sede Central, con 172; Yaracuy, 63; Zulia, 37; Lara, 28; y Anzoátegui, con 21.

### **Convocatoria e incumplimiento de obligaciones**

A finales de noviembre y comienzos de diciembre de 2002, se iniciaron los llamados a paro en el sector educativo. Las federaciones que agrupan a los trabajadores de la educación en el país<sup>51</sup> publicaron un comunicado, proponiendo un paro indefinido; mientras que la

50 Durante 2002, la institución atendió 25 denuncias por la paralización de actividades ocurrida en abril; 18 con motivo del paro empresarial de octubre; y 101 por el *lock out* empresarial iniciado en diciembre.

51 Federación de Trabajadores de la Enseñanza y Afines de Venezuela (Fetraenseñanza), Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Venezuela (Fenatev), Federación Venezolana de Maestros (FVM), Federación de Educadores de Venezuela (FEV), Federación de Sindicatos de Licenciados en Educación de Venezuela (Feslev), Federación Nacional de Profesionales de la Docencia (Fenaprado) y Federación de Trabajadores del Magisterio de Venezuela (Fetramagisterio).

Asociación Nacional de Institutos Educativos Privados (Andiep) instruyó a sus afiliados a paralizar las actividades. Frente a estos llamados, el 12 de diciembre de 2002 el Cndna interpuso una acción en contra de dichas asociaciones ante un tribunal de protección<sup>52</sup>.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en coordinación con representantes del MECD y del Cndna, realizó inspecciones en planteles públicos y privados, de todos los niveles educativos. En los casos en que se verificó la paralización de actividades, se remitió al MECD la información relacionada con los planteles infractores; a su vez, se instó al Ejecutivo a que continuara con los procesos administrativos y de sanción iniciados contra los funcionarios involucrados en la paralización de actividades, en respeto del debido proceso, pero fundamentalmente en resguardo del derecho a la educación.

En el caso de los planteles privados, la medida de paralización estuvo a menudo acompañada de la obligación de los representantes de seguir cancelando el monto de las mensualidades. Sólo en 2003, la Defensoría identificó al menos 37 oportunidades en las que los representantes denunciaron su disconformidad con cancelar el monto correspondiente a los meses de diciembre y enero. La respuesta de las respectivas administraciones se dividió entre los que conminaron a los peticionarios a retirar a sus hijos de los planteles, y aquellos que procedieron a expulsar a sus representados.

En los niveles de educación preescolar, básica y diversificada, la medida de suspensión de actividades se aplicó en contravención del principio de interés superior del niño (y de manera especial, en aquellos casos en que ésta fue avalada por asamblea de padres y representantes). Este principio “... *es de obligatorio cumplimiento en la toma de todas las decisiones concernientes a los niños y adolescentes*”, según establece el artículo 8 de la Lopna. A su vez, “*En aplicación del Interés Superior del Niño, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses del niño y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros*” (art. 8.2).

En circunstancias de amenaza de suspensión de clases, la obligación de proteger exige del Estado venezolano la adopción de medidas inmediatas para evitar la obstaculización del derecho por terceros. En ese sentido, el 4 de diciembre la Defensoría del Pueblo instó al Estado venezolano a cumplir con su obligación de “... *garantizar los servicios públicos esenciales, sobre todo en lo relativo con [...] el sector educación, donde prevalece el Interés Superior del Niño*”<sup>53</sup>. Al mismo tiempo, informó de las diligencias realizadas hasta entonces por la institución con la finalidad de velar por el efectivo respeto y garantía del derecho a la educación, entre ellas: reuniones con entes

52 Acción introducida ante el Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana, el 12 de diciembre de 2002.

53 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo rechaza clima de violencia generado en el marco de la huelga*. Nota de prensa, Caracas, 4 de diciembre de 2002.



rectores del sector y con el Cndna, para acordar medidas para garantizar la continuidad de las clases en las escuelas públicas y privadas.

### Acciones de protección

Ante la amenaza de cobros indebidos, el 20 de diciembre, el MECD y el MPC dictaron una resolución que ordenaba a todos los planteles privados que hubieran interrumpido la prestación del servicio a “... *deducir de la mensualidad correspondiente, por cada alumno matriculado, una treintava parte de la misma por cada día de servicio educativo no prestado, a favor de quien lo hubiere pagado o lo pagare*”. Esto, considerando “... *que el cobro por mensualidades en las instituciones educativas privadas constituye un medio para garantizar la prestación del servicio otorgado por parte del Estado, y en consecuencia el mismo debe velar porque se preste de manera continua, regular y eficiente, así como por el pago del servicio efectivamente recibido*”<sup>54</sup>.

El 3 de enero de 2003, la Defensoría del Pueblo se declaró en alerta en materia educativa, dado el riesgo existente de pérdida del año escolar con motivo de la paralización de actividades desde el 2 de diciembre, y la pretensión de múltiples planteles de continuar con la misma tras el receso de diciembre. En nota de prensa del día 4 de enero, la institución expresó:

*“La pérdida de 18 días de clases durante el mes de diciembre por numerosos centros educativos, especialmente privados, ha puesto en riesgo la culminación del año escolar [...] La institución considera que la paralización de la educación privada durante el mes de diciembre ha vulnerado el derecho a la educación de un sector importante de la población, por lo que hace un llamado al Ministerio de Educación, a los directores de centros educativos, a las comunidades educativas, a los profesores y maestros y a los representantes de los estudiantes a insistir en la reapertura de los centros de enseñanza”*<sup>55</sup>.

Asimismo, la Defensoría anunció el eventual inicio de acciones legales para garantizar el derecho a la educación, destacando que, “*Al no estar sustentada en ninguna solicitud reivindicativa relacionada con el derecho a la educación o al trabajo, la paralización de la educación se realiza al margen de la ley*”<sup>56</sup>. Si bien la institución insistió en que la participación de los ciudadanos en el paro convocado por la oposición debía ser voluntaria

54 Resolución n.º 356 del MECD, del 20 de diciembre de 2002; Resolución n.º 491 del MPC, del 20 de diciembre de 2002. Gaceta Oficial n.º 37.596, del 20 de diciembre de 2002.

55 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría alerta sobre riesgo de pérdida del año escolar*. Nota de prensa, Caracas, 4 de enero de 2003.

56 Ídem.

y no obligada por medidas unilaterales como el cierre de los planteles educativos, también destacó que el derecho a la educación debía prevalecer frente a la decisión de las respectivas administraciones, así como de padres y representantes.

En la misma fecha, el MECD emitió una resolución, considerando “... *que en algunos planteles públicos y privados se interrumpieron las actividades escolares, los días 10, 11 y 21 de octubre, y 2 al 20 de diciembre, ambos inclusive, sin que haya mediado autorización expresa de este Despacho para tal fin, y que debían desarrollar conforme al cronograma previsto para el año escolar 2002-2003*”. Así, en cumplimiento de sus atribuciones legales, el ministerio dictó lineamientos para la reprogramación del año escolar, orientados a la recuperación de las actividades académicas, de tal forma que no interfirieran en el disfrute de los asuetos por Carnaval, Semana Santa y otros días feriados cuyo cumplimiento se relaciona con el derecho a la recreación de niños y adolescentes, componente esencial de sus derechos previsto en el artículo 111 de la CRBV. El parágrafo segundo de la misma resolución contemplaba que: “*Toda propuesta debe respetar las vacaciones del mes de agosto y los quince días de septiembre*”<sup>57</sup>.

#### Cobro indebido de mensualidades

Como medida de protección adicional, el 5 de febrero el Ejecutivo Nacional dictó el Decreto n.º 2.304, mediante el cual declaró como servicios de primera necesidad las matrículas y mensualidades escolares para todos los niveles de la educación<sup>58</sup>. A su vez, el 12 de febrero, el MECD y el MPC dictaron una nueva resolución conjunta, congelando “... *los precios establecidos para las matrículas y mensualidades escolares de los planteles educativos privados que impartan educación inicial, básica, media, diversificada y profesional, ubicados en todo el territorio nacional*”<sup>59</sup>. Esta medida se debía a la posibilidad de que los planteles que hubieran sufrido pérdidas durante la paralización de actividades pretendieran colocar el peso de las mismas sobre los costos de las mensualidades, lo que además de afectar la economía de los representantes, podría vulnerar el derecho a la educación de los niños y adolescentes afectados por dicha arbitrariedad.

No obstante, a finales de marzo, el Indecu informó que 212 planteles privados, la mayoría en Caracas y Miranda, habían sido denunciados ante este organismo por incurrir en el cobro ilegal de mensualidades. El instituto acudió a los planteles señalados para verificar los reclamos de los afectados y citó a los representantes de los colegios para conciliar entre las partes. De igual forma, el titular del Indecu, Samuel Ruh, afirmó que la gran mayoría de los colegios estaba dispuesto a rectificar estas medidas, para así

57 MECD: Resolución n.º 1, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.603, del 6 de enero de 2003.

58 Gaceta Oficial n.º 37.626, del 6 de febrero de 2003.

59 Gaceta Oficial n.º 37.631, del 13 de febrero de 2003. MPC, Resolución n.º 25, y MECD, Resolución n.º 4.

evitar un arbitraje y la eventual imposición de sanciones con medida de suspensión de funciones<sup>60</sup>.

Avanzado el año, el Indecu sancionó a 21 planteles privados por negarse a prestar el servicio educativo durante el *lock out* empresarial, y exigir el cobro de las mensualidades de diciembre y enero. La sanción consistió en multas por el orden de Bs. 12 millones, a favor de la comunidad de padres y representantes de los respectivos planteles, y encuentra su asiento legal en el artículo 15 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario<sup>61</sup>.

## Recomendaciones

### Al Poder Legislativo Nacional

Dar celeridad a la aprobación de las leyes relativas a la materia, con especial énfasis en la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Educación Superior

### Al Poder Ejecutivo Nacional

Mantener la tendencia creciente en materia de inversión en el área educativa, con el objetivo de garantizar progresivamente una planta física de calidad y dotación suficiente, en todos los planteles públicos de la República.

Continuar reforzando las políticas y programas dirigidos a promover la accesibilidad y la continuidad en el sistema escolar.

Reforzar las políticas orientadas al logro de una educación de calidad, acorde con los principios de calidad y ética docente, con énfasis en el seguimiento de las irregularidades detectadas en materia de disciplina escolar.

Fortalecer las políticas orientadas a garantizar la equidad en el acceso a la educación superior, con la incorporación progresiva de los sectores tradicionalmente excluidos.

Garantizar que la tendencia a la incorporación de nuevos contingentes de estudiantes a la educación superior, vaya acompañada de la calidad de los contenidos que se impartan en los IES.

Diseñar y aplicar instrumentos de evaluación que permitan reunir información suficiente sobre los principales problemas que afectan a los actores involucrados en el sistema escolar.

Procurar el desarrollo de un instrumento de evaluación y seguimiento, que permita sistematizar la información relacionada con las misiones Robinson, Ribas y Sucre, y demás planes o programas emblemáticos en el área educativa, como el proyecto Escuelas Bolivarianas.

Promover la plena incorporación de las misiones Robinson, Ribas y Sucre, de carácter extraordinario, al conjunto de las políticas públicas diseñadas en materia educativa.

60 GARCÍA, Norma: *Llueven denuncias por cobro ilegal de matrícula*. El Mundo, 27 de marzo de 2003.

61 INDECU: *Sancionados 21 planteles por negarse a impartir servicio educativo en diciembre y enero*. Nota de prensa, Caracas, 14 de julio de 2003



*Capítulo 6*  
*Derechos*  
*económicos*



# Derechos económicos

## SUMARIO

*El marco constitucional para el ejercicio de los derechos económicos y para la promoción de una economía sustentable y solidaria está centrado en la promoción de las nuevas formas de organización social y económica. A su vez, este marco ha tenido amplio desarrollo legal, fundamentalmente por medio de los decretos con fuerza de ley sancionados bajo la Ley Habilitante de 2000, que regulan múltiples ámbitos de la actividad económica y productiva tales como la pesca, la tenencia o propiedad de la tierra, el turismo, el cooperativismo y la pequeña y mediana industria.*

*En estos y otros campos complementarios se han venido produciendo diversas iniciativas gubernamentales, que apuntan a la consolidación de los procesos asociados. Sin embargo, estos planes, así como las condiciones en que los venezolanos ejercen su actividad económica y laboral, se vieron afectados de manera sustancial a partir de la protesta promovida en diciembre de 2002 por sectores políticos, sindicales y patronales de oposición al gobierno.*

*El lock out empresarial y, fundamentalmente, las actividades de sabotaje de la industria petrolera, constituyeron un ataque a la economía nacional inédito en la historia republicana. Como consecuencia de los dos meses de protesta ilegal, el gobierno se vio forzado a la reconducción del presupuesto y de las políticas públicas, para acomodarlas a la situación de crisis. Estas y otras medidas de orden macroeconómico adoptadas por el gobierno son analizadas en un informe especial.*

*Asimismo, a partir de finales del primer semestre del año, se impulsaron diversos programas extraordinarios, orientados a solventar situaciones de crisis en las áreas de seguridad alimentaria y de empleo, entre otras. En el primer campo, destacan las iniciativas que bajo el programa Mercal, están permitiendo el abastecimiento de productos básicos a precios económicos para las comunidades de bajos ingresos. En el segundo campo, resaltan las iniciativas orientadas a promover las formas de economía solidaria y a garantizar su sustentabilidad, por medio de la promoción de contrataciones públicas.*

*Durante el lock out, la Defensoría del Pueblo desplegó una amplia actividad orientada a velar por el abastecimiento continuado y la seguridad alimentaria de la población más*

*necesitada. A su vez, la institución recibió y atendió 143 peticiones o quejas relacionadas con derechos económicos, las cuales señalaban situaciones relacionadas con el derecho a la propiedad, el menoscabo del derecho al libre ejercicio de la actividad económica e ilícitos económicos.*

## Doctrina

En los instrumentos jurídicos internacionales, los derechos económicos suelen ir asociados a los derechos sociales y culturales, partiendo del principio según el cual el efectivo goce de unos no es posible sin la materialización de los otros. Es éste el principio que rige al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>1</sup>, que es el instrumento más relevante en la materia.

En el caso de la CRBV, el análisis de los derechos económicos enunciados en el Título III, Capítulo VII, debe basarse en los principios rectores contenidos en el régimen socioeconómico (Título VI, Capítulo I). El texto constitucional consagra el derecho de todas las personas a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia (art. 112); el derecho de propiedad (art. 115); el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad (art. 117); y el derecho de todos los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad, a desarrollar asociaciones de carácter social y participativo (art. 118).

De igual forma, establece que no se permitirán monopolios (art. 113); consagra la penalización del ilícito económico, la especulación, la usura, la cartelización y otros delitos conexos (art. 114); y prevé que no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones de bienes sino en los casos permitidos por la Constitución (art. 116).

Por su parte, el artículo 299 de la CRBV enumera los principios que fundamentan el régimen socioeconómico venezolano, los cuales son: justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad. Se trata de principios que son enunciados constitucionalmente con la finalidad de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

Asimismo, se introduce el principio de corresponsabilidad entre Estado e iniciativa privada, que es desarrollado en la exposición de motivos en los siguientes términos:

*“... se plantea un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las*

1 ONU: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.



*necesidades colectivas; ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés del colectivo”<sup>2</sup>.*

El articulado relativo al régimen socioeconómico también establece los derechos de protección de sujetos colectivos: pescadores artesanales (art. 305), campesinos (art. 307) y artesanos (art. 309). El reconocimiento de los derechos de protección del campesinado también consagra el derecho de los productores agropecuarios a la propiedad de la tierra.

Adicionalmente, se desarrollan los principios de promoción para garantizar el ejercicio de los derechos económicos. Estos incluyen: el deber del Estado de promover la agricultura sustentable, como base estratégica del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población, y la adopción de medidas para compensar las desventajas propias de la actividad agrícola (art. 305); la promoción de condiciones para un desarrollo rural integral, orientadas a generar empleo y garantizar a los campesinos un nivel adecuado de bienestar (art. 306); la promoción de formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola (art. 307); y el reconocimiento y promoción de las formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, como modo de fortalecimiento de la economía nacional (art. 308).

Especial atención merece la importancia otorgada en la CRBV a estas formas de asociación comunitaria (pequeña y mediana industria, cooperativas, cajas de ahorro, empresa familiar y microempresa), las cuales serán capacitadas, asistidas técnicamente y financiadas de manera oportuna por el Estado (art. 308). Por su parte, el artículo 118 establece que el Estado promoverá y protegerá a las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas destinadas a fortalecer la economía popular y alternativa. Además, algunas de éstas son enumeradas como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo social y económico: las cooperativas en todas sus formas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad (art. 70).

Por último, el artículo 305 define la seguridad alimentaria como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente de éstos por parte del público consumidor. Ésta depende del desarrollo de la producción proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola. La producción de alimentos es considerada de interés nacional y fundamental para el

<sup>2</sup> CRBV. Exposición de motivos.

desarrollo económico y social del país. Por ello, el Estado tiene la obligación de dictar medidas de todo orden para lograr niveles estratégicos de autoabastecimiento.

## Marco normativo

El marco jurídico que perfecciona el alcance y el contenido de los artículos de la CRBV relacionados con los derechos económicos y el régimen socioeconómico, ha sido objeto de amplio desarrollo en los años recientes.

Algunas de las leyes más relevantes fueron producto de la Ley Habilitante de 2000<sup>3</sup>. En el ámbito de los derechos económicos y sociales, destacan las leyes y normas para garantizar la titularidad, régimen de tenencia y uso de la tierra; la constitución de cooperativas, simplificando sus procedimientos y estableciendo normas que estimulen su conformación en áreas a las que tradicionalmente no han tenido acceso; y la protección y mejora de las condiciones de vida de las comunidades pesqueras y sus asentamientos, así como el establecimiento de políticas y mecanismos para garantizar el abastecimiento nacional de los productos pesqueros y acuícolas, como base estratégica para la seguridad alimentaria.

En cuanto a la protección de sujetos colectivos, prevista en el capítulo sobre régimen socioeconómico, destacan la LTDA, que legisla en torno al proceso de acceso a la tierra por parte de los campesinos, y la Ley de Pesca y Acuicultura, que regula la actividad pesquera industrial y artesanal, a los fines de beneficiar a los pescadores artesanales. Por su parte, entre las leyes que desarrollan las disposiciones constitucionales en materia de formas de asociación comunitaria, se cuentan: la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas; la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero; y la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

En el ámbito financiero, destacan algunas leyes orientadas a implementar los mecanismos necesarios para favorecer el acceso a recursos y beneficios por parte de sectores vulnerables de la vida económica nacional. Entre ellas, se encuentran las relativas al financiamiento agrícola suficiente, que garantice el desarrollo sustentable del sector, con el establecimiento de compromisos de las instituciones financieras; al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria; a la creación de una banca de segundo piso, que otorgue créditos para fortalecer las actividades microempresariales sustentadas en la iniciativa popular; a la creación del sistema microfinanciero venezolano; a la regulación y fortalecimiento del sistema financiero, garantizando su estabilidad y

<sup>3</sup> Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las materias que se delegan, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.076, del 13 de noviembre del año 2000. Esta habilitación facultó al Ejecutivo Nacional a desarrollar 49 decretos leyes, que fueron sancionadas por la AN en 2001.

estimulando la competitividad; a la adecuación del funcionamiento de las cajas de ahorro, fondos de ahorro y similares a la realidad económica y financiera del país; y a la transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes), para que actúe como ente rector del manejo de los activos bancarios del sector público.

Destaca, igualmente, el decreto emitido en julio de 2002 por el Ejecutivo Nacional, que regula las Medidas Temporales para la Promoción y Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias y las Cooperativas. Este decreto regula a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) ubicadas en el país, sean productoras de bienes o prestadoras de servicios, y establece mecanismos para garantizar una mayor participación de estas formas de asociación en los procedimientos de selección de contratistas del Estado.

### Actividad legislativa

Al cierre de este Anuario, la Comisión Permanente de Desarrollo Económico de la AN anunció que en el periodo 2004 está previsto discutir el proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria<sup>4</sup>.

Por su parte, el proyecto de Ley para Promover la Libre Competencia y la Eficiencia, aprobada en primera discusión en septiembre de 2001, aun espera por la presentación del proyecto definitivo para su segunda discusión en plenaria de la AN. La importancia de esta ley, prevista en la disposición transitoria decimoctava de la CRBV, radica en que desarrolla el contenido del artículo 113 de la CRBV, que declara como contrario a sus principios fundamentales el monopolio, el abuso de la posición de dominio y la demanda concentrada. La ley contiene medidas para defender y promover la libre competencia, entre ellas la creación de organismos de supervisión, control y fiscalización, que aseguren la efectiva aplicación de los principios constitucionales.

A su vez, el proceso de actualización del marco jurídico relacionado con la recaudación tributaria presenta un considerable retraso. Según informó la Comisión Permanente de Finanzas de la AN, la Ley de Hacienda Pública Estatal, que permitiría la transferencia del cobro de ciertos tributos a los estados a partir de 2005, no fue aprobada, a pesar de que la disposición transitoria cuarta de la CRBV previó su sanción dentro del primer año a partir de la instalación del órgano legislativo. Actualmente, el proyecto de ley está a la espera para su segunda discusión en la plenaria<sup>5</sup>.

4 ASAMBLEA NACIONAL: *Desarrollo Económico analizó y consultó seis importantes proyectos de ley*. Nota de prensa, Caracas, 12 de diciembre de 2003.

5 ASAMBLEA NACIONAL: *Finanzas aprobó cuatro leyes y autorizó 247 operaciones en el 2003*. Nota de prensa, Caracas, 17 de diciembre de 2003.

## Políticas públicas

### Plan Operativo Anual 2003

El Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) elaboró el Plan Operativo Anual Nacional 2003 (POAN) de acuerdo a dos premisas básicas: 1) los objetivos y estrategias de mediano y largo plazo que orientan el cambio y el desarrollo nacional, expuestas por el Ejecutivo Nacional en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007; y 2) las directrices elaboradas por el gobierno a los fines de enfrentar los principales problemas de la actual coyuntura, y donde destacan “*la inflación, el desempleo, la volatilidad de los recursos financieros y los desequilibrios fiscales del sector público*”.<sup>6</sup>

La información contenida en el POAN 2003 se organizó de acuerdo a los cinco equilibrios que orientan la acción del Ejecutivo Nacional, a saber: económico, social, político, territorial e internacional. En relación con el equilibrio económico, destacan las siguientes directrices: 1) garantizar la seguridad alimentaria de la población a través del desarrollo de una agricultura sustentable; 2) fomentar el desarrollo de los mercados; 3) aumentar y diversificar la recaudación tributaria de origen no petrolero; 4) reactivar la industria y fortalecer su calidad, productividad y competitividad; y 5) reindustrializar, a fin de incrementar el tejido industrial del país. La responsabilidad del desarrollo de estas directrices recayó principalmente en el Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT), el Ministerio de Producción y Comercio (MPC) y el Ministerio de Finanzas (MF).

Entre los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria, cuya responsabilidad recae sobre el MAT, se cuentan: 1) incrementar la producción agrícola y agroalimentaria, a través de programas específicos en los sectores acuícola y pesquero artesanal, entre otros; 2) desarrollar actividades productivas, de acuerdo a las potencialidades de las distintas zonas del país; y 3) contribuir al desarrollo de la seguridad alimentaria, con la colocación en los mercados populares de determinados productos.

Para fomentar el desarrollo de los mercados, el MPC debió cumplir el objetivo de estructurar y consolidar la red interinstitucional integradora del Sistema Nacional de Protección al Consumidor y al Usuario. De igual forma, el MPC quedó encargado de las directrices relacionadas con la industria nacional, cuyos objetivos hicieron especial énfasis en las Pymes.

Por su parte, para aumentar y diversificar la recaudación tributaria de origen no petrolero, el MF se planteó como objetivos: 1) disminución de la evasión, mediante un Plan de Fiscalización y la lucha contra el contrabando y el fraude aduanero; 2)

6 MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Operativo Anual Nacional 2003*. Octubre, 2002.

reducción de la brecha de incumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias; y 3) armonización del sistema jurídico, tributario y aduanero, a través de la actualización del marco jurídico, lo que debería afectar la regulación relacionada con el impuesto sobre la renta (ISLR), la materia aduanera, el impuesto al valor agregado (IVA) y el monotributo, entre otros.

### **Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003**

En ocasión de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003<sup>7</sup>, el MF anunció un escenario de recuperación económica de 3,5%, una inflación de 20% y un déficit fiscal no mayor al 2%. Asimismo, se definieron cuatro objetivos principales para la inversión pública en el año, a saber: 1) atender la deuda social; 2) cumplir con los compromisos laborales; 3) reactivar la economía, con énfasis en el apoyo a las Pymes; y 4) fortalecer las finanzas públicas y los ingresos no petroleros.

De igual forma, enunció los objetivos de la política fiscal a mediano plazo: estabilidad económica, sostenibilidad fiscal, descentralización y equidad social. En concreto, para el logro del incremento de los ingresos fiscales internos, se planteó: 1) la disminución gradual de las exenciones del IVA y el ISLR; 2) la articulación entre el ISLR y el impuesto sobre los activos empresariales; 3) la instrumentación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo); 4) la modernización de la administración tributaria y de las aduanas; y 5) la transferencia gradual de competencias tributarias.

El conjunto de metas y objetivos trazados en relación con la planificación presupuestaria resultan relevantes en relación con los derechos humanos, en la medida que delinean las líneas estratégicas trazadas por el Ejecutivo en el cumplimiento de los mandatos constitucionales. Por ello, en opinión de la Defensoría, destaca como positiva la orientación de las políticas trazadas en la planificación del presupuesto, por cuanto pueden identificarse los siguientes lineamientos generales para la inversión pública: perfeccionamiento del sistema progresivo de tributos; activación de los sectores productivos nacionales, con énfasis en las Pymes; y abordaje de la deuda social como prioridad presupuestaria.

### **Acuerdo Anual de Políticas Económicas 2003**

El 26 de diciembre de 2002, el MF suscribió con el Banco Central de Venezuela (BCV) el Acuerdo Anual de Políticas Económicas 2003, con el objeto de definir:

*“... los términos y procedimientos relativos a la coordinación macro-económica [...], mediante el establecimiento y anuncio de objetivos de*

<sup>7</sup> MINISTERIO DE FINANZAS: *Proyecto de Ley de Presupuesto 2003*. Boletín Finanzas, edición especial n.º 5. Octubre de 2002.

*crecimiento, inflación y balance externo, y de los lineamientos que definirán la orientación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria compatibles con esos objetivos, durante el ejercicio económico-financiero 2003.*<sup>8</sup>

El acuerdo definió tres objetivos centrales: 1) impulsar el crecimiento de la economía a mediano plazo, procurando un incremento del PIB en términos reales; 2) propiciar la estabilidad de precios en el mediano plazo, procurando tasas de inflación menores que las de 2002; y 3) preservar resultados positivos en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Además, asignó al BCV la responsabilidad de dirigir sus esfuerzos a la estabilidad de precios, y al Ejecutivo Nacional la de mejorar la recaudación tributaria interna y la calidad y estructura del gasto público, sin perjuicio del gasto público en inversión social.

En relación con la **política fiscal**, que le corresponde al MF, las medidas debían estar orientadas al logro del equilibrio de las finanzas públicas a mediano plazo, con expresión en un nivel de déficit fiscal financiero del gobierno central no mayor al 2% del PIB. En cuanto a la **política monetaria**, el BCV debía propiciar la estabilidad de precios y el crecimiento económico, mediante el uso conveniente de las tasas de interés y demás instrumentos de política previstos en su ley. Por último, en materia de **política cambiaria**, ambos entes declararon que se mantenía vigente el régimen de tipo de cambio flotante, manteniendo el BCV la atribución de intervenir en el mercado cambiario, cuando este se viera afectado por circunstancias particulares no relativas al desarrollo ordinario de las variables fundamentales de la economía. En un informe especial, se analiza la reconducción de estas políticas y sus resultados, en el marco de los efectos económicos generados por el *lock out* empresarial y la paralización petrolera de diciembre de 2002 y enero de 2003.

## Situación general

El conflicto político que provocó en abril de 2002 la interrupción del hilo constitucional y el deceso de un número considerable de venezolanos, se desplazó en diciembre del mismo año al terreno económico, y se expresó en la convocatoria a un *paro cívico* por parte de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Coordinadora Democrática. La convocatoria pronto se convirtió en un *lock out* empresarial, que se extendió hasta febrero de 2003.

El 4 de diciembre de 2002, la Defensoría hizo público su rechazo categórico al clima de violencia que caracterizó el segundo día de *lock out* empresarial: “A través

8 MINISTERIO DE FINANZAS Y BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Acuerdo Anual de Políticas Económicas 2003*. En: <<http://www.bcv.org.ve/Uplod/NotasPrensa/AAP261202.pdf>>.

de su operativo especial de vigilancia y de las denuncias recogidas, la institución ha tenido conocimiento de constantes ataques a comercios, transportistas, usuarios y consumidores por parte de personas que apoyan la huelga. Igualmente ha recibido denuncias de personas víctimas de hostigamiento, por parte de quienes presionan para obligarlos a abrir sus negocios”<sup>9</sup>. La institución exhortó a alcaldes, gobernadores y gobierno nacional a adoptar las medidas necesarias, a los fines de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus propiedades, así como el derecho de consumidores y usuarios a disponer de bienes y servicios.

A su vez, la protesta tuvo expresión en la paralización de la industria petrolera nacional, que provocó serios perjuicios a la economía; así como un severo impacto en la calidad de vida de los venezolanos, que vieron afectados sus derechos e intereses colectivos y difusos. A juicio del presidente del BCV, las circunstancias políticas y económicas en que se vio envuelta la sociedad venezolana significaron “... un ataque incalificable al corazón de nuestra economía, la industria petrolera, a manera de un turbión que casi arrasa con los cimientos económicos, sociales y culturales con consecuencias, nada fáciles de imaginar, para el indispensable bienestar de la población”<sup>10</sup>.

A juicio de la Defensoría, las acciones protagonizadas por el sector de empleados y gerentes petroleros que participaron en la paralización de la industria “... para ejercer presión de índole estrictamente política, tienen un necesario e indudable impacto en la calidad de vida de los habitantes del país, y generan de forma clara, directa y flagrante una violación masiva de los derechos humanos de los habitantes de la República”<sup>11</sup>.

Dos de los efectos inmediatos del *lock out* empresarial fueron la escasez de algunos alimentos de la cesta básica y de otros artículos de primera necesidad, y la consecuente dificultad del público consumidor para acceder oportuna y permanentemente a éstos. Esta situación vulneró las disposiciones constitucionales en materia de acceso a bienes y servicios y seguridad alimentaria de la población, en los artículos 117 y 305, respectivamente; así como lo establecido en el artículo 7 de la LPCU<sup>12</sup>.

Durante el año se produjeron diversas acciones penales y judiciales en relación con la presunta responsabilidad por estos hechos, los cuales son reseñados en el capítulo de derechos civiles, en la sección de derecho a la justicia.

9 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo rechaza clima de violencia generado en el marco de la huelga*. Nota de prensa, Caracas, 4 de diciembre de 2002.

10 BCV: *Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela*. Diciembre, 2003. Pág. 5.

11 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo contra Gente del Petróleo*. Escrito de Tercero Interviniente Adhesivo introducido ante la Sala Constitucional del TSJ. En: <<http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=160602&id=58&plantilla=1>>.

12 Tanto la Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea), como la Asociación Nacional de Supermercados y Afines (ANSA), participaron en el *lock out* empresarial. Cavidea agrupa a 65 industrias manufactureras, 15 cámaras y asociaciones, 14 empresas proveedoras y 1 compañía transportista, abarcando 44 sectores del áreas de alimentos. Por su parte, ANSA agrupa a la mayor parte de los supermercados e hipermercados del país. Ambas asociaciones están afiliadas a Fedecámaras. Ver: <<http://www.cavidea.org.ve>>; y <<http://www.ansa.com.ve>>.

## Desabastecimiento

El 17 de diciembre de 2002, el Gerente de Producción de la División de Occidente de Pdvsa, Félix Rodríguez, introdujo una acción de amparo en contra de los hechos, actos y omisiones provenientes de la asociación Gente de Petróleo (representante de los trabajadores petroleros que promovieron la paralización de la industria petrolera nacional)<sup>13</sup>. El 19 de diciembre de 2002, la Sala Constitucional del TSJ ordenó a todas las autoridades y particulares relacionados con el restablecimiento de las actividades de Pdvsa, que acataran los decretos y resoluciones emanados por el Ejecutivo Nacional, cuya finalidad fuera lograr la puesta en funcionamiento de la industria petrolera y sus derivados.

El 8 de enero, el Defensor del Pueblo acudió ante el TSJ para adherirse a la acción como tercero interviniente. En el escrito introducido ante el máximo tribunal, la institución enumeró algunos de los efectos perjudiciales de la paralización. En primer lugar, la merma en la producción de combustible automotor, y el progresivo agotamiento de las reservas, trajo como consecuencia la aparición de largas filas de vehículos en las estaciones de servicio de todo el país, que aguardaron a la espera del suministro incluso durante varios días consecutivos. Tal situación propició la especulación, las compras nerviosas, y el almacenamiento del combustible en hogares, con alto riesgo para sus habitantes<sup>14</sup>.

Asimismo, la escasez de combustible automotor puso en serio riesgo u obligó a la paralización de la prestación de servicios de bomberos, ambulancias y policías; afectó el transporte de alimentos; limitó el funcionamiento de las unidades de transporte público y motivó el alza de las tarifas.

Situación semejante se presentó a raíz de la significativa reducción de la oferta de gas doméstico, con el agravante de que el sector de la población venezolana que hace mayor uso de este servicio lo constituyen los habitantes de los barrios pobres de las principales ciudades del país, que se vieron obligados a formar largas filas para adquirir las bombonas, con frecuencia a un precio superior al legalmente establecido. Esta situación generó en muchas localidades y barrios la reaparición de estufas a base de leña, como medio único disponible para poder cocinar alimentos.

De igual forma, el desabastecimiento de gasoil puso en peligro el funcionamiento de los reactores y maquinarias necesarios para la generación de energía eléctrica, e incluso se presentaron casos aislados de suspensión temporal del servicio en algunas ciudades del país.

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo contra Gente de Petróleo. Op. Cit.

<sup>14</sup> En el capítulo sobre el derecho de protección a la familia, se analizan las repercusiones del *lock out* empresarial desde la perspectiva del impacto sobre la disponibilidad de bienes y servicios; en el capítulo de derechos laborales se explora el proceso vinculado con los trabajadores petroleros despedidos; y en el capítulo de derechos civiles las acciones públicas contra líderes de la protesta.



Entre las acciones emprendidas por la Defensoría del Pueblo para velar por la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional, destaca la mediación realizada junto al MP y representantes de la gobernación de Barinas, para que la planta de productos lácteos Parmalat ubicada en ese estado, reiniciara el lunes 9 de diciembre la recepción de leche, suspendida durante la primera semana del *lock out* empresarial<sup>15</sup>.

A su vez, el 18 de diciembre de 2002, jueces superiores agrarios de los estados Aragua, Carabobo y Cojedes, en arreglo a lo establecido en el artículo 211 de la LTDA, dictaron un conjunto de medidas para garantizar, entre otros derechos, la seguridad alimentaria de la población. Entre estas medidas, se encontraban: 1) la orden de continuar la prestación del servicio, a todas las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades relacionadas con hidrocarburos, así como de permitir el uso de sus instalaciones de almacenamiento, transporte, distribución y expendio de hidrocarburos y sus derivados; 2) la orden a los fabricantes, almacenadores, expendedores, mayoristas y distribuidores, de poner a disposición del consumidor los medicamentos y alimentos que tuviesen almacenados; 3) la orden de decomiso de los productos alimenticios almacenados, ocultos o fuera de mercado, a ejecutarse por la Guardia Nacional (GN); y 4) la comisión a la Fuerza Armada Nacional (FAN) y a la Defensoría del Pueblo, para garantizar y velar por el cumplimiento de estas providencias judiciales, respectivamente<sup>16</sup>.

### **Medidas contra el desabastecimiento y el alza de precios**

Con el objeto de enfrentar las consecuencias perjudiciales que sobre la calidad de vida de la población acarreó el *lock out* empresarial, el Ejecutivo Nacional dictó una serie de medidas, orientadas a controlar los precios de productos básicos y a promover el adecuado abastecimiento de los mismos en las distintas regiones del país. Entre estas medidas, se pueden señalar las siguientes:

1) El 16 de diciembre de 2002, cuando se cumplían dos semanas del inicio del cese patronal de actividades, los ministerios de la Defensa, MPC, MAT, MSDS, Minfra y MEM emitieron una resolución conjunta, con el objeto de coordinar una serie de acciones, entre las cuales se encontraban: a) realizar un operativo en industrias, mataderos, frigoríficos industriales y establecimientos comerciales de alimentos, para garantizar la comercialización regular de productos y servicios; b) inspeccionar mataderos y frigoríficos industriales bajo la jurisdicción del MAT, para verificar su funcionamiento; c) realizar labores de inspección, vigilancia y control de establecimientos de beneficio de animales; d) adoptar medidas para garantizar la prestación eficiente de los servicios vinculados

15 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo monitorea funcionamiento de la Banca*. Nota de prensa, Caracas, 9 de diciembre de 2002.

16 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *El derecho constitucional a la seguridad alimentaria*. Op.cit.

con la actividad de pesca; y e) en caso de que fuera necesario, y sin afectar el derecho a la propiedad, la FAN asumiría el servicio de transporte relacionado con el suministro, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados, así como de alimentos en general<sup>17</sup>.

2) A cuatro días de desconvocada la actividad de cierre patronal, el 6 de febrero de 2003, se publicó un decreto de Declaración de bienes y servicios de primera necesidad en todo el territorio nacional, orientado a controlar los efectos que pudieran tener las medidas relativas al régimen cambiario sobre los precios de bienes y eventuales alzas indebidas y arbitrarias<sup>18</sup>.

3) El 11 de febrero, el MPC emitió dos resoluciones con el fin de controlar los precios de productos básicos y evitar la actividad especulativa, que incluían el listado de los bienes y servicios sujetos al Precio Máximo de Venta al Público (PMVP)<sup>19</sup>.

4) Finalmente, el 20 de febrero, se creó, con carácter temporal, la Comisión Nacional para el Abastecimiento, con el objeto de “asesorar al Ejecutivo Nacional en las medidas que pueden adoptarse para garantizar el abastecimiento permanente de alimentos y demás bienes y servicios, así como el acceso oportuno a los mismos por parte de los consumidores”<sup>20</sup>. Esta comisión estuvo integrada por funcionarios de la Fuerza Armada Nacional (FAN), autoridades regionales y locales y representantes del MPC y el MAT. Sus atribuciones fueron las siguientes: 1) formular propuestas de políticas económicas y sociales para garantizar la seguridad alimentaria; y 2) estimular la participación de todos los sectores económicos y sociales en la formulación de propuestas, para garantizar el abastecimiento permanente y oportuno de alimentos y demás bienes y servicios.

## Doctrina defensorial sobre seguridad alimentaria y acaparamiento

En el contexto del *lock out* empresarial convocado en diciembre de 2002 por diversos sectores políticos de oposición al gobierno, la Defensoría emitió opinión jurídica<sup>21</sup> sobre la seguridad alimentaria de la población y el delito de acaparamiento, recogido en el artículo 114 de la CRBV y el artículo 106 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (LPCU).

En ese aspecto, el contenido del artículo 305 de la CRBV define límites en el ejercicio de los derechos económicos de los ciudadanos, toda vez que la producción de alimentos es

17 Gaceta Oficial n.º 5.615 Extraordinario, del 16 de diciembre de 2002.

18 Decreto n.º 2.304, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.626, del 6 de febrero de 2003.

19 Gaceta Oficial n.º 37.629, del 11 de febrero de 2003.

20 Decreto n.º 2.312, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.636, del 20 de febrero de 2003. Posteriormente, el 13 de noviembre de 2003, el Ejecutivo Nacional decidió eliminar esta Comisión, y crear la Comisión Nacional de Abastecimiento Agroalimentario, integrada por los titulares del MPC, MF, MD, MSDS, MIJ y MAT, que la preside. Gaceta Oficial n.º 37.817, del 13 de noviembre de 2003.

21 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *El derecho constitucional a la seguridad alimentaria de la población y el análisis del delito de acaparamiento contemplado en la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*. Expediente DD-017-03/23-01-2003.

considerada de interés nacional. A su vez, el Estado está obligado a garantizar niveles suficientes de producción y autoabastecimiento, por encima del interés particular, de acuerdo a los principios que fundamentan el régimen socioeconómico venezolano (art. 299).

Por su parte, el artículo 7 de la LPCU establece la obligación de las personas naturales y jurídicas dedicadas a la comercialización de bienes y a la prestación de servicios públicos, a cumplir con todas las condiciones para prestarlos en forma continua, regular y eficiente. El artículo 106 de la misma ley califica como incurso en el delito de acaparamiento a quien restrinja la oferta, circulación o distribución de bienes o servicios de primera necesidad o básicos, retenga dichos artículos o niegue la prestación de los servicios, con o sin ocultamiento, para provocar escasez y aumento de precios. Establece igualmente que el Ejecutivo Nacional especificará mediante decreto los bienes o servicios considerados de primera necesidad. Además, prevé sanciones contra quien difunda noticias falsas, emplee violencia, amenaza o engaño, con el objeto de alterar los precios de bienes, monedas, títulos o cualquier otro valor negociable, o para provocar o estimular la fuga de capitales (art. 109).

A su vez, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA), que sirve de marco legal a lo dispuesto constitucionalmente en materia agraria, delega en la figura del juez agrario la obligación de velar por el mantenimiento de la seguridad agroalimentaria de la nación, debiendo dictar oficiosamente las medidas pertinentes a objeto de asegurar la no interrupción de la producción agraria. Medidas que serán vinculantes para todas las autoridades públicas, en acatamiento del principio constitucional de seguridad y soberanía nacional (art. 211).

### **Programas para la seguridad alimentaria**

Por otra parte, entre las medidas adoptadas para revertir la situación de inseguridad alimentaria de la población, afectada de manera especial por el *lock out* empresarial, destaca la puesta en marcha del Programa Mercados de Alimentos (Mercial), durante el mes de abril<sup>22</sup>. Este programa se encuentra en consonancia con una de las principales directrices del POAN 2003, así como con las obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, entre otros.

Mercial fue concebido en el marco del Plan Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), que asignó a la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) la tarea de comprar las cosechas a los campesinos, productores y cooperativas, para almacenar y abastecer a las alcaldías y gobernaciones partícipes del plan, a las guarniciones y centros de acopio, y a Mercial.

El programa se encarga del mercadeo y la comercialización, al mayor y al detal, de alimentos y otros productos de primera necesidad, y persigue garantizar la calidad, el fácil

<sup>22</sup> Gaceta Oficial n.º 37.672, del 15 de abril de 2003.

acceso y una oferta de precios más bajos, para facilitar el abastecimiento de la población venezolana de escasos recursos. Orientada de manera prioritaria a las poblaciones de escasos recursos económicos, la gestión de Mercal propicia la participación de grupos familiares, pequeñas empresas y cooperativas organizadas, mediante la creación de puntos de comercio fijos o móviles. De esta manera, además de enfrentar la situación de disponibilidad de alimentos y dirigir los esfuerzos hacia poblaciones necesitadas, se promueven nuevas formas de participación y corresponsabilidad, contribuyendo así a la profundización de la democracia participativa.

El programa comprende distintas modalidades de mercados, según las condiciones de acceso de la población que enfrenta riesgo de inseguridad alimentaria. Estos son: los módulos Mercal, para zonas rurales y urbanas; las bodegas Mercal, para zonas de mayor densidad poblacional; las bodegas móviles, para el suministro a poblaciones ubicadas en zonas de difícil acceso; los megamercados, de venta al detal o por paquetes, en zonas populares de las principales ciudades del país; y los programas especiales en zonas rurales y comunidades indígenas, que buscan beneficiar a la mayor cantidad posible de pequeños productores y comunidades con alta carga familiar<sup>23</sup>.

Según cifras oficiales, los módulos Mercal alrededor del país vendieron al público 4 mil 285 tm de alimentos durante el mes de mayo, hasta alcanzar la cifra de 39 mil 250 tm al 20 de diciembre. De igual forma, se estima en 60 mil 939 las personas atendidas en mayo, y 2 millones 780 mil en diciembre. De 6 módulos funcionando en agosto, se alcanzó la cifra de 100 al 18 de diciembre, distribuidos en los estados Vargas, Bolívar, Monagas, Táchira, Aragua, Lara, Sucre, Miranda, Carabobo, Zulia y Distrito Capital.

Con motivo de la inauguración del módulo Mercal número 100, en Vargas, el Presidente de la República, Hugo Chávez, anunció la creación del plan alimentario Mercal Protección, que consistiría en la venta de los productos de la cesta básica que expende Mercal, con un 50% de descuento para las personas en extrema pobreza, en situación de enfermedad o con alguna condición especial que les impida mantener un nivel de vida digna. El plan entraría en vigencia el 1 de enero de 2004. Igualmente, anunció la inauguración de 100 nuevos módulos Mercal para el 30 de diciembre, hecho que se concretó el 10 de enero de 2004.

### **Promoción de las formas de economía solidaria**

La recuperación de la capacidad operativa de la industria petrolera nacional se fundamentó en el principio de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

23 *Misión Mercal*. Programas. En: <<http://www.mercal.net>>.

Ello fue en buena medida posible gracias a la activa participación de efectivos de la FAN, voluntarios con un mínimo de experticia técnica (en muchos casos, trabajadores jubilados de la industria), y comunidades organizadas, en particular de las zonas aledañas a las instalaciones petroleras.

Finalizado el *lock out* empresarial, el país experimentó un aumento de la participación de las comunidades organizadas en el ámbito económico, que se expresó en la multiplicación de formas de asociación comunitaria, como las cooperativas o las microempresas, para intentar solucionar el problema del desempleo, enfrentar el alto costo de la vida y el desabastecimiento de alimentos y otros artículos de primera necesidad, entre otros objetivos.

En el caso concreto de Pdvsa, al cierre del primer semestre de 2003, habían sido registradas alrededor de 220 cooperativas a nivel nacional, “... dirigidas a prestar servicios en las áreas de limpieza de las instalaciones, mantenimiento de espacios verdes, elaboración de alimentos para comedores, latonería y pintura, publicidad, asistencia médica y confección de uniformes, entre otras actividades”<sup>24</sup>. Asimismo, en agosto fue firmado un convenio entre el MEM y el Banco de Desarrollo Social (Bandes) para fomentar y desarrollar las cadenas productivas en los sectores de hidrocarburos, minería, electricidad y energía en general, mediante la participación de pequeños y medianos industriales, cooperativas y microempresarios.

Según la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop), al cierre del año habían sido legalizadas alrededor de 11 mil 200 cooperativas en todo el país, lo que equivale a un incremento de 175% en relación con el año anterior (4.079), y de 475% con base en las legalizadas durante 2001 (1.948). En igual periodo, el sistema microfinanciero otorgó 38 mil 868 créditos a cooperativas, pequeñas y medianas empresas, y microempresarios, equivalente a un incremento de 113% en relación con 2002 (18.254). Esto se tradujo en la creación de 136 mil 036 empleos directos e indirectos al cierre del año 2003, lo que representa un incremento de 113% con base en la cifra de empleos creados durante el año anterior (63.888).

### **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo en estudio, la Defensoría recibió 143 peticiones o quejas relacionadas con derechos económicos, lo que equivale a una disminución de 40% en relación con 2002 (239). Del total de casos registrados, 88 señalan situaciones relacionadas con el derecho a la propiedad (61%), 41 señalan el presunto menoscabo del derecho al libre ejercicio de la actividad económica (29%); y 14 están relacionadas con ilícitos económicos (10%).

24 PDVSA: *Convenios*. En: <[http://www.pdvsa.com/com\\_accion\\_2.html](http://www.pdvsa.com/com_accion_2.html)>

### ***Derecho a la propiedad***

De las 88 denuncias atendidas por derecho a la propiedad, 42 estaban relacionadas con ocupaciones de terrenos o viviendas y usurpaciones ilegales de propiedades. Entre las oficinas de la institución con más denuncias por presunta vulneración del derecho a la propiedad, se cuentan: Sede Central, 9; Carabobo, 8; Sucre, 7; Miranda, Monagas y Portuguesa, con 6 cada una; y Zulia, Lara y Bolívar, con 5 cada una.

En la mayoría de los casos, los peticionarios denunciaron la ocupación de terrenos baldíos. No obstante, se registraron algunas denuncias de ocupaciones de tierras privadas en producción, así como de edificios urbanos de viviendas. Por ello, además del derecho de propiedad, en algunos casos se ve afectado el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad de la tierra, tanto en relación con la situación que afecta al denunciante como la que eventualmente afecta a los ocupantes. En el segundo caso, si fracasan las acciones de mediación, el caso es puesto en conocimiento del MP.

Todas las quejas señalan actos ilícitos cometidos por los presuntos responsables. Sin embargo, algunos casos apuntan a la situación de necesidad de los protagonistas de las ocupaciones o invasiones, mientras que otras fueron protagonizadas por miembros de cuerpos de seguridad del Estado y por órganos públicos. En el primero de los supuestos, la institución adelanta acciones de mediación, centradas en la doctrina recogida en el apartado correspondiente, la cual obliga a tomar en cuenta los derechos de propiedad tanto como los derechos sociales de los protagonistas de los hechos.

En marzo, un ciudadano denunció en Delta Amacuro que una empresa, de nombre no determinado, había invadido con maquinaria pesada un terreno de 3 hectáreas de su propiedad, resultando en la destrucción de parte de sus sembradíos de cacao, café y frutos. Según explicó, el terreno está incluido en un proyecto habitacional a ser ejecutado por Fundavivienda, organismo adscrito al gobierno estatal (P-03-00147).

De igual forma, en algunos casos los solicitantes señalaron la participación o responsabilidad en las ocupaciones de funcionarios de cuerpos de seguridad del Estado, o de miembros activos de la FAN. En abril, un peticionario denunció la construcción de bienhechurías en terreno de su propiedad, en Sucre, por órdenes de un sargento activo de la GN (P-03-00527). En mayo, en Carabobo, otro peticionario denunció la invasión de sus bienhechurías por un cabo segundo del mismo cuerpo. La Defensoría sostuvo entrevista con el Jefe del Comando Regional 2 (CORE 2) de la GN, general Luis Felipe Acosta Carles, quien solicitó el suministro de copia de la denuncia con los respectivos soportes (P-03-00463). Asimismo, en junio y septiembre, sendos peticionarios refirieron la participación de la policía estatal de Sucre en la ocupación de sus terrenos (P-03-00277) (P-03-01274).

En varias de las denuncias, se observa la ocupación de terrenos reservados para el desarrollo de planes de vivienda. Es el caso de la denuncia formulada por la Asociación

Civil Provivienda, relacionada con la invasión de terrenos propiedad de la asociación, en las afueras de Puerto Ordaz (Bolívar) (P-03-00019). En febrero, se atendió otra denuncia sobre la ocupación de un lote de terreno contiguo al Hospital Luis Razetti, en Barcelona (Anzoátegui) (P-03-00201). En septiembre, la empresa Kristal C.A. denunció la ocupación de los terrenos destinados para la ejecución de un proyecto habitacional urbanístico, que cuenta con la autorización de la Alcaldía del Municipio Obispo (Barinas) (P-03-00434). En todos esos casos, la institución participó en rol mediador.

En septiembre, una ciudadana denunció en Bolívar que varios miembros de su familia fueron sacados de su vivienda por un grupo de aproximadamente 40 personas, liderados por un ex funcionario policial. La peticionaria, que puso la correspondiente denuncia ante la policía estatal, afirmó que les habían amenazado de muerte si volvían a su propiedad. La Defensoría pudo observar que el terreno había sido parcelado. A fines del mismo mes, se produjo el desalojo de los invasores por parte de funcionarios de la policía estatal de Bolívar. Si bien los invasores colaboraron en el desalojo de las barracas, el 6 de octubre se presentaron en la Defensoría para solicitar apoyo, en virtud de que habían vuelto a ocupar los terrenos. Ante esta nueva situación, la policía estatal instruyó un expediente administrativo y envió todos los recaudos al MP (P-03-01076).

Por otra parte, destacan las 6 denuncias por ocupaciones colectivas de edificios ubicados en Caracas, en las parroquias Santa Teresa (P-03-00777), Altigracia (P-03-06671), Catedral (P-03-06723, P-03-07348) y El Recreo (P-03-07389, P-03-09495). Todas ellas tuvieron lugar en agosto y octubre, a excepción de una, que tuvo lugar en febrero en el Edificio Araneo de la Av. Sucre, de la Parroquia Santa Teresa. Asimismo, todos los edificios ocupados fueron reportados como deshabitados o habitados parcialmente. En el caso de la Av. Sucre, la Defensoría se trasladó al lugar y dialogó con los ocupantes, logrando acordar una reunión entre éstos y el apoderado del propietario del inmueble.

### Doctrina defensorial sobre el derecho a la propiedad y las ocupaciones

La Defensoría ha desarrollado doctrina relativa al menoscabo del derecho a la propiedad, como consecuencia de las ocupaciones de predios rústicos o rurales, públicos o privados<sup>25</sup>. Al respecto, la LTDA prevé un procedimiento para el rescate de tierras del Estado que se encuentren en manos de terceros, producto de ocupaciones ilegales. En lo que concierne a las ocupaciones indebidas de tierras rurales de carácter privado, el particular que se considere lesionado podrá optar por el procedimiento ordinario agrario previsto en la misma ley.

25 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *La vigencia del Decreto n.º 949 (Gaceta Oficial n.º 37061, del 20 de octubre de 2000) relativo a las invasiones, a la luz de la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Expediente DD-016-02/31-01-2002.

No obstante, existe igualmente la posibilidad de que los gobernadores de estado regulen las situaciones derivadas de las constantes ocupaciones indebidas que se han presentado a lo largo del territorio nacional<sup>26</sup>. A tal efecto, deben establecerse los mecanismos necesarios para regular la tenencia de la tierra, así como para garantizar la seguridad jurídica de los predios rústicos o rurales, públicos o privados.

Sin embargo, los organismos encargados de intervenir en el caso de ocupaciones indebidas están obligados a proceder conforme al siguiente diagnóstico: estos hechos involucran intereses contrapuestos, en la medida en que enfrentan, por un lado, los derechos legítimos de los propietarios de fundos y terrenos, así como edificaciones privadas que han sido invadidas u ocupadas; y por otro, el derecho social a la vivienda adecuada, segura y cómoda que tienen todos los ciudadanos, y que es a la vez una obligación compartida con el Estado. Esto exige la implementación de mecanismos que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en defensa de la dignidad de las personas, así como de la titularidad y el uso de los bienes.

En tal sentido, una eventual regulación estatal debería tener como fin lograr el desalojo de aquellas personas que se encuentren ocupando terrenos en forma ilegítima, para lograr la restitución del derecho de propiedad; pero tomando en cuenta a su vez el derecho a una vivienda adecuada que le corresponde a quienes ocupan los terrenos, según lo contempla el artículo 82 de la CRBV. Este tema tiene mayor desarrollo en el capítulo de este Anuario sobre el derecho a la vivienda.

### *Libre ejercicio de la actividad económica*

De los 41 casos registrados por libre ejercicio de la actividad económica, 34 fueron denuncias formuladas por trabajadores de la economía informal y pequeños comerciantes, inconformes por medidas de desalojo, reubicación de sus puestos o lo que consideraron medidas arbitrarias de cierre de sus negocios. El resto de las denuncias estuvieron relacionadas con dificultades para la distribución de alimentos, atribuibles a motivos diversos.

La regulación del comercio a escala municipal, así como la de espacios públicos, es competencia de las autoridades locales. Por ello, y debido a la naturaleza de la mayoría de situaciones recogidas bajo este aparte, los órganos públicos que recibieron mayor número de denuncias fueron las alcaldías, que acumularon 19 (lo que representa el 46% del total de casos). El resto de denuncias refirieron responsabilidades aisladas de ministerios, gobernaciones, prefecturas, juntas parroquiales, GN y policías estatales o municipales. Las oficinas de la institución que registraron mayor cantidad de denuncias

26 El artículo 4 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias prevé la transferencia a los estados de los servicios de planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, así como la ordenación del territorio estatal.



por este tipo de situaciones fueron: la Sede Central, con 11; Anzoátegui, con 6; y Amazonas y Bolívar con 5 cada una.

En enero, representantes de la Asociación de Buhoneros de Maiquetía (Vargas) manifestaron que representantes de la Alcaldía de Vargas, acompañados de funcionarios de la policía municipal, realizaron un operativo de desalojo de sus puestos de trabajo, los cuales fueron demolidos (P-03-00115).

En febrero, un peticionario denunció que venía desempeñándose como trabajador informal desde hacía 2 años en la Av. Fuerzas Armadas, Parroquia Altigracia (Caracas), sin que se hubieran presentado problemas, hasta que un funcionario de la PM le exigió la desocupación del lugar, alegando que sería ocupado por otro ciudadano (P-03-01321).

En junio, otro solicitante acudió a la institución para orientarse en relación con los trámites necesarios para obtener la permisología requerida, a fin de poder seguir trabajando en un quiosco de su propiedad, en la Parroquia Altigracia (Caracas). La Defensoría acudió ante la oficina respectiva en la Alcaldía de Libertador, donde informaron que los permisos se encontraban suspendidos hasta tanto no se estableciera el cobro de impuestos a estos trabajadores. No obstante, se obtuvo información relativa a los trámites para adquirir permisos provisionales (P-03-04094).

En octubre, fueron atendidos 6 casos que recogían denuncias formuladas por concesionarios del Mercado Vecinal de El Cafetal (Caracas), contra las autoridades de la Alcaldía de Baruta, quienes ordenaron el desalojo de los trabajadores a partir del 30 de octubre. Algunos de éstos informaron tener más de 20 años en el lugar, trabajando los días jueves. En noviembre, la Defensoría realizó labores de mediación entre las partes, obteniendo inicialmente los siguientes resultados: 1) la alcaldía propuso a los trabajadores informales cambiar el día de ventas de jueves a miércoles, para que su actividad económica coincidiera con la feria de hortalizas que se realiza en el lugar; 2) igualmente, se comprometió a informar a la comunidad, de manera oportuna y suficiente, sobre el cambio de día; y 3) por último, resolvió convocar a los trabajadores informales a una asamblea, con el objeto de consultar la propuesta y lograr acuerdos definitivos. Posteriormente, reunidos en asamblea, los concesionarios resolvieron mantener el funcionamiento del mercado en las mismas condiciones, al menos por lo que restaba del año 2003 (P-03-09187, P-03-09215 a P-03-09218 y P-03-09791).

### *Ilícitos económicos*

Adicionalmente, la Defensoría recibió un total de 8 denuncias sobre ilícitos económicos, formuladas entre enero y febrero. Todas ellas estuvieron relacionadas con las prácticas ilegales de especulación y acaparamiento por parte de comerciantes, en la mayoría de los casos, como consecuencia del *lock out* empresarial. De estas, 6 se presentaron en Apure y 2 en Bolívar y Lara, respectivamente.

En concreto, la institución registró el 12 de enero el intento de saqueo de las instalaciones de Herrera y Asociados, ubicadas en Monagas. La acción fue llevada a cabo por unas 600 personas que alegaban que en los galpones de la empresa se encontraban acaparados artículos de primera necesidad. Al lugar se apersonaron aproximadamente 70 funcionarios de la policía estatal. La Defensoría dialogó con los líderes de la protesta, a fin de disuadirlos, logrando que se retiraran del lugar a altas horas de la noche (P-03-00064).

### ***Federación Campesina vs. Sucam C.A.***

El 21 de febrero de 2002, la Defensoría interpuso ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) una acción de amparo en resguardo de los intereses colectivos de los campesinos venezolanos y de los intereses difusos de la población en general, en contra de la empresa Suministros Campesinos, CA (Sucam). La acción se interpuso contra el Acta de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de la Sociedad Mercantil Sucam, celebrada el 18 de septiembre de 2000, mediante la cual se modificaron de manera fraudulenta los estatutos sociales de la empresa; así como contra la Asamblea General de Accionistas convocada para el 22 de febrero de 2002.

El mismo día fue admitida la acción, y se acordaron medidas cautelares de prohibición de enajenar y gravar las acciones y los bienes de Sucam, de la cual es accionista la Federación Campesina Venezolana (FCV). No obstante, Sucam incurrió en irregularidades relacionadas con la venta de inmuebles, violando así la medida cautelar dictada y los intereses colectivos y difusos de los campesinos venezolanos, protegidos expresamente por el decreto de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), del 28 de marzo de 2000, que garantiza a los sujetos de reforma agraria un proceso electoral participativo, democrático y transparente. La modificación de los estatutos sociales realizada por Sucam constituyó una violación de los derechos protegidos en el decreto de la ANC ya mencionado, y de los artículos 305, 306 y 307 de la CRBV.

Finalmente, el 20 de octubre de 2003, la Sala Constitucional del TSJ sentenció a favor de la acción, y declaró la nulidad de lo actuado en la Asamblea General de Accionistas de febrero de 2002, así como de todas y cada una de las decisiones tomadas desde entonces por Sucam. También ordenó que todos los actos deberían realizarse bajo la coordinación y rectoría de la Comisión de Salvaguarda de la FCV, creada con el fin de velar por los derechos y patrimonio de la federación, y solicitó al Ministerio Público (MP) el inicio de una investigación, toda vez que en la revisión de las actas procesales se constató la existencia de presuntos hechos ilícitos<sup>27</sup>.

27 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia del 20 de octubre de 2003.

INFORME ESPECIAL

**ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS MACROECONÓMICAS  
ADOPTADAS FRENTE A LA CRISIS**

En marzo, la Oficina de Asesoría Económica y Financiera (OAEF) de la AN estimó un impacto económico negativo al corto plazo, como consecuencia del *lock out* empresarial, de US\$ 7.367 millones (equivalente a 7,59% del PIB). Según la oficina, las pérdidas en el sector petrolero ascendieron a US\$ 3.706 millones, tomando en cuenta la disminución de la capacidad productiva y el costo de la importación de combustible para el mercado interno. Las pérdidas en el sector no petrolero se calcularon en alrededor de US\$ 3.661 millones, siendo el sector más afectado el industrial manufacturero<sup>28</sup>. Por su parte, el Ministro de Finanzas, Tobías Nóbrega, estimó pérdidas globales en el orden de los US\$ 10.000 millones<sup>29</sup>.

Estas cifras estimadas sobre las cuantiosas pérdidas que provocó el *lock out* empresarial ilustran el grado de “*perturbación experimentada por la economía venezolana*”<sup>30</sup>, a decir del BCV. En efecto, la nación enfrentaba una crisis económica de proporciones incalculables, con unas perspectivas altamente negativas para el resto del año. Asimismo, este proceso empujó a muchos venezolanos a arriesgar sus modos y economía de vida, a partir de una promesa fundamentada en presupuestos inconstitucionales: sustituir al gobierno por medios no previstos en el régimen jurídico que ordena la República.

Desde el inicio de la paralización de empresas e industria petrolera, el conjunto de poderes públicos de la República adelantaron diversas actuaciones desde sus respectivas atribuciones, a los fines de evitar un impacto mayor sobre la nación. En el aparte de situación general del derecho, se han presentado algunas de las acciones más significativas del Poder Judicial y de las instituciones del Poder Ciudadano.

Por su parte, el Poder Ejecutivo arrojó un comportamiento de doble signo. Por un lado, el conjunto de entidades de gobierno en las cuales están representados sectores de oposición al gobierno central, llevaron a cabo una paralización generalizada de servicios públicos. Estas situaciones son abordadas en los respectivos capítulos de este Anuario, según el servicio de que se trata o el sector de población que se vio afectado. Por su parte, el gobierno nacional implementó diversas medidas de carácter urgente para responder a la gravedad de la situación, en áreas tales como: recuperación de la producción petrolera, restauración progresiva de la actividad industrial y comercial afectada por el llamado a paro, control de

28 ASAMBLEA NACIONAL: *Impacto de la huelga general sobre las perspectivas económicas y fiscales para 2003 en Venezuela*. Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la AN. Caracas, marzo 2003, pág. 3.

29 NÓBREGA, Tobías: *Aún vivimos los efectos del paro*. *Últimas Noticias*, Caracas, 2 de diciembre de 2003, pág. 12.

30 BCV: *Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela*. Op.cit., pág. 8.

las prácticas ilegales de acaparamiento y derecho a la alimentación de las poblaciones más necesitadas. En el aparte relativo a la situación del derecho, se han analizado varias de las medidas orientadas a garantizar los derechos de los venezolanos.

A su vez, el escenario económico generado por el *lock out* empresarial requirió de la reconducción de las políticas económicas y de los presupuestos públicos, con el fin de enfrentar las actividades de administración pública con el mayor margen de normalidad posible. Las políticas macroeconómicas implementadas durante la fase final del *lock out* y en los meses siguientes lograron amortiguar considerablemente los efectos de la crisis económica.

Más allá de su valoración cualitativa, es innegable que de no haber arrojado resultados, la situación de la economía al cierre del periodo habría hecho inviable la ejecución de gran parte de los programas sociales y económicos adelantados por los diferentes entes de gobierno. También habría afectado en mucha mayor medida a la población – fundamentalmente a los sectores más necesitados– en cuanto a las condiciones para el ejercicio de sus derechos. De ahí que la Defensoría del Pueblo considere apropiado adelantar un breve análisis de las medidas macroeconómicas adoptadas durante el periodo, y de su impacto sobre el comportamiento real de la economía.

Este breve informe revisa las políticas cambiarias, orientadas a evitar o frenar la disminución de las reservas, la depreciación del bolívar y la inflación; las políticas fiscales, orientadas a frenar la caída del PIB, el aumento del déficit fiscal y los desequilibrios en la balanza de pagos; y la política monetaria.

## Política cambiaria

La significativa reducción de la capacidad de producción y exportación de la industria petrolera nacional, aunado a la paralización parcial del sector productivo, “... *intensificó las expectativas de depreciación y de inflación, así como las presiones sobre las reservas internacionales*”.<sup>31</sup> Para el momento en que el *lock out* empresarial sobrepasó el mes y medio de duración, el Ejecutivo Nacional realizó el siguiente balance: 1) la merma en los ingresos provenientes de la industria petrolera había afectado la estabilidad de las reservas internacionales; 2) la presión especulativa a la que se había sometido al mercado cambiario había afectado, al mismo tiempo, la estabilidad del valor del bolívar; y 3) la excesiva demanda de divisas sobrepasaba las necesidades reales de la economía venezolana<sup>32</sup>. (*ver gráfico N° 1*)

En efecto, según cifras del BCV, al cierre de enero las reservas internacionales se ubicaron en US\$ 13 mil 898 millones, lo que se tradujo en una disminución de US\$ 962

31 Ídem, pág. 11.

32 Decreto n.º 2.278, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.614, del 21 de enero de 2003.

millones con respecto al valor registrado a finales del mes de diciembre de 2002. Esta cifra se acercaba al tope más bajo de los últimos cinco años<sup>33</sup>. (ver gráfico N° 2)

Con respecto a la inflación, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Área Metropolitana de Caracas registró, para el mes de enero, un incremento de 2,9% respecto a diciembre de 2002, ubicándose en 5,5% al cierre de febrero, lo que representó el incremento más alto de los últimos cinco años<sup>34</sup>. (ver gráfico N° 3)

Por su parte, mientras en diciembre de 2002 el precio promedio del dólar se ubicó en Bs. 1.317,17 para la compra y Bs. 1.320,67 para la venta, en enero alcanzó los Bs. 1.649,44 para la compra y Bs. 1.652,94 para la venta, lo que equivale a una depreciación de la moneda nacional de alrededor del 25%. El último día hábil del mes de enero, los valores fueron de Bs. 1.849,50 para la compra y Bs. 1.853 para la venta<sup>35</sup>.

A fin de enfrentar estas circunstancias, el 21 de enero el Ejecutivo Nacional facultó al MF para convenir con el BCV la adopción de medidas de carácter temporal, orientadas a establecer limitaciones o restricciones a la convertibilidad del bolívar y a la transferencia de fondos del país al exterior. La suspensión del comercio de divisas durante cinco días hábiles cambiarios, decretada el mismo día, fue la primera expresión de la adopción de un régimen de control cambiario<sup>36</sup>, que estableció un tipo de cambio de Bs. 1.596 para la compra y Bs. 1.600 para la venta.

Esta modificación de los lineamientos de política económica prevista para el año 2003, acordados por el MF y el BCV el 26 de diciembre de 2002, fue formalizada con el Acto de Anulación del Acuerdo Anual de Políticas 2003, considerando:

*“Que los indicadores disponibles han mostrado una sustancial reducción de la producción y la exportación de la industria petrolera nacional y una paralización parcial del sector productivo, otorgándole un carácter excepcional a la situación actual, la cual se refleja en un significativo deterioro de las cuentas macroeconómicas de la Nación, y que condujo a la modificación de la política cambiaria”<sup>37</sup>. (énfasis añadido)*

Previendo alzas indebidas y arbitrarias de los precios de bienes y servicios, impulsadas en parte por las medidas en materia de régimen cambiario, el Ejecutivo Nacional resolvió, el 11 de febrero, fijar el Precio Máximo de Venta al Público “... sobre un conjunto de bienes

33 BCV: Información Estadística. Cuadro de Reservas Internacionales y Servicio de la Deuda Pública Externa. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/231.asp?id=32>>. Las cifras incluyen cartera administrada por el BCV y FIEM, y excluye al Fondo de Inversiones de Venezuela.

34 BCV: Información Estadística. Cuadro de Indicadores Básicos de Precios, Variación Porcentual. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/4/411.asp>>.

35 BCV: Información Estadística. Cuadro de Tipo de Cambio de Referencia. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/232.asp?id=35>>.

36 Acuerdo entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela. Decreto n.º 2.278. Gaceta Oficial n.º 37.614, del 21 de enero de 2003.

37 MF y BCV: Acto de Anulación del Acuerdo Anual de Políticas 2003, de fecha 26/12/2002. 21 de marzo de 2003.

y servicios considerados de primera necesidad, que comprenden el 50,7% de la canasta de bienes del Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>38</sup>.

Como consecuencia de este conjunto de medidas, el IPC registró para marzo una disminución de 0,8%, con un valor promedio para los últimos diez meses del año de 1,59%. El BCV estimó una variación acumulada de 27,1% al cierre del año, lo que equivale a una disminución de 4,1 puntos en relación con el año 2002. Finalmente, los bienes y servicios sujetos a la medida de control de precios registraron una variación acumulada de 17,9%, mientras que los bienes y servicios no controlados reflejaron una variación acumulada de 38,4%<sup>39</sup>. (ver gráfico N° 2)

Ajuicio del titular de Planificación y Desarrollo, Jorge Giordani, “... al dejar de considerar el efecto que se tuvo durante los dos primeros meses del año, previos a la decisión del control de cambio y sujetos en parte a la dinámica que vivió el país durante los últimos meses del sabotaje petrolero”<sup>40</sup>, es posible estimar que la inflación se hubiera mantenido dentro de lo previsto en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003.

De igual forma, las condiciones prevalecientes en el mercado cambiario, aunadas al incremento de los ingresos provenientes de la industria petrolera nacional, impulsaron un repunte de las reservas internacionales para el mes de febrero, que las ubicaron en US\$ 14 mil 251 millones, lo que se tradujo en un incremento de US\$ 353 con respecto al valor registrado en enero. Al cierre del año, se ubicaron en US\$ 21 mil 366 millones, el valor más elevado de los últimos cinco años, representando además un aumento de US\$ 6.506 con respecto al cierre de 2002<sup>41</sup>. No obstante, este valor es producto, al menos en parte, de los controles impuestos en la entrega de divisas y de una disminución de la actividad económica. (ver gráfico N° 1)

## Política fiscal

Un breve examen del comportamiento de algunos de los indicadores macroeconómicos más importantes, sirve para ilustrar el alcance real de los daños provocados por el *lock out* empresarial, y en particular por la paralización del sector petrolero.

Así, para el cuarto trimestre de 2002, el PIB registró una disminución de 16,7% en relación con el mismo periodo de 2001. El comportamiento desfavorable de la economía se observó tanto en las actividades petroleras como en las no petroleras, que presentaron descensos de 25,5% y 12,4%, respectivamente. Según el BCV, “en el área petrolera,

38 BCV: Mensaje de fin de año... Op.cit., pág. 11.

39 BCV: Información Estadística. Cuadro de Índice de Precios al Consumidor del Área Metropolitana de Caracas para el mes de diciembre de 2003. 2 de enero de 2004. En: <<http://www.bcv.org.ve/blanksite/c4/notasprensa.asp?Codigo=2863&Operacion=2&Sec=False>>..

40 GIORDANI, Jorge: 2003, un año duro de roer. En: <<http://www.mpd.gov.ve/noticias/resumen2003.htm>>.

41 BCV: Información Estadística. Cuadro de Reservas Internacionales y Servicio de la Deuda Pública Externa. Op.cit.

los resultados del trimestre se vieron afectados por la paralización parcial de las actividades de producción y comercialización de crudos y refinados, desde comienzos del mes de diciembre”<sup>42</sup>. Mientras tanto, en el sector no petrolero, los sectores más afectados fueron la construcción, la manufactura, el comercio y el transporte y almacenamiento.

La contracción económica se acentuó durante el primer trimestre de 2003, con una disminución sin precedentes del PIB, de 27,7%. El sector petrolero sufrió un retroceso de 47,2%, debido principalmente a la importante reducción de los niveles de producción durante el mes de enero. Por su parte, el sector no petrolero se contrajo 18,9%, siendo las actividades económicas más afectadas las siguientes: construcción, manufactura, comercio, transporte y almacenamiento, y minería.

No obstante, al cierre del segundo trimestre se observaron signos de recuperación: aunque la actividad petrolera registró una contracción de 2,9% en relación con el segundo trimestre de 2002, dicho valor representa un significativo repunte intertrimestral, debido principalmente al lento pero sostenido retorno a la normalidad de las actividades de la industria petrolera. Igual consideración es válida para evaluar la disminución del PIB para el periodo, que se ubicó en 9,4%; este valor es ligeramente superior al registrado en el segundo trimestre de 2002 (9,1%), pero significativamente menor al correspondiente al primer trimestre de 2003.

Al cierre del tercer trimestre, el PIB registró una caída de 7,1%, lo que equivale a una contracción de la economía para los nueve primeros meses del año de 14,7%, valor muy lejano del escenario de recuperación económica de 3,5%, previsto por el Ejecutivo Nacional en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2003. La actividad económica petrolera se contrajo 19,7% en el mismo periodo, mientras que la actividad no petrolera disminuyó 11,6%. El MF estimó una contracción de la economía al cierre del año entre 10% y 11%<sup>43</sup>. (ver gráfico N° 4)

Aunado a los efectos de la paralización de la industria petrolera, la merma en la tributación interna acentuó el desequilibrio fiscal. Así, durante el primer trimestre ingresaron al fisco por concepto de ingresos tributarios petroleros Bs. 1.188 millones, cifra significativamente inferior a la recaudada en el mismo periodo de 2002: Bs. 209 mil 833 millones<sup>44</sup>. En este contexto, el Ejecutivo Nacional procedió a la aplicación de un programa de reordenamiento de la deuda pública, tanto interna como externa. En relación con esta estrategia para el mercado interno, el BCV advirtió: “Esta situación se ha traducido en una elevada

42 BCV: *Producto Interno Bruto del Cuarto Trimestre de 2002*. Nota de prensa, Caracas, 14 de febrero de 2003.

43 NÓBREGA, Tobías: *Aún vivimos los efectos del paro*. Últimas Noticias, Caracas, 2 de diciembre de 2003, pág. 12.

44 MF: *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2003*. En: <<http://www.mf.gov.ve/excel/oe/p-04-2003-Mesual-E.xls>>; y *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2002*. En: <<http://www.mf.gov.ve/excel/oe/p-04-2002-Mesual-E1.xls>>.

*participación de la deuda pública en el activo del sistema financiero y en la posibilidad de enfrentar mayores dificultades para cumplir con su servicio*<sup>45</sup>.

No obstante, según cifras preliminares del MF, para el mes de octubre se registró un déficit de 2,46% del PIB, valor que es mayor al estimado en el Acuerdo Anual de Políticas Económicas 2003 (déficit fiscal no mayor de 2%), pero menor al registrado en 2002 (3,3%)<sup>46</sup>. Al respecto, el titular de Finanzas, Tobías Nóbrega, estimó que el déficit fiscal se mantendría en rango similar para el cierre del año<sup>47</sup>. (ver gráfico N° 5)

Finalmente, de acuerdo a los datos preliminares aportados por el BCV, entre enero y septiembre la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un superávit de US\$ 6.995 millones, mientras que la cuenta de capital y financiera arrojó un déficit de US\$ 1.949 millones, valor considerablemente menor al registrado en el mismo periodo de 2002 (US\$ 8.028 millones). Así, la balanza de pagos registró un superávit global de US\$ 3.791 millones, lo que contrasta con el déficit global durante el mismo periodo del año anterior, equivalente a US\$ 4.252 millones<sup>48</sup>.

## Política monetaria

La Memoria y Cuenta del MF de 2002 reservó un apartado para adelantar un balance parcial de los “*efectos del sabotaje económico*”. Entre éstos, se identificó: “*Un efecto negativo sobre la demanda real de dinero de la economía, expresado a través de la generación de una mayor cantidad de bolívares sin uso para transacciones; ello introdujo fuertes presiones al alza en el tipo de cambio y, consecuentemente, en las tasas de interés*”<sup>49</sup>.

De acuerdo a cifras preliminares del BCV, entre diciembre de 2002 y enero de 2003, la tasa de interés activa registró un aumento de 3,1 puntos porcentuales, al pasar de 33,86% a 36,96%, alcanzando un pico de 41,04% al 24 de enero, el valor más alto desde marzo de 2002 (55,84%). Este periodo estuvo igualmente caracterizado por una paralización parcial de la actividad petrolera, aunque de menor intensidad que la que tuvo lugar en diciembre. Por su parte, entre diciembre de 2002 y enero de 2003, la tasa pasiva registró un ascenso de 0,17 puntos porcentuales, pasando de 26,12% al 26,29%<sup>50</sup>.

Con la entrada en vigencia del régimen de control cambiario, el papel del BCV en materia de política monetaria se reorientó hacia la reducción progresiva de las tasas de

45 BCV: *Mensaje de fin de año...* Op.cit., pág. 11.

46 MF: *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2003 y 2003*. Op.cit.

47 REUTERS: *Venezuela prevé cerrar 2003 con déficit fiscal 2,5 pct.* Nota de prensa, Caracas, 13 de diciembre de 2003.

48 BCV: *Balanza de pagos. Resumen General, 2003*. En: <[http://www.bcv.org.ve/excel/2\\_4\\_1.xls](http://www.bcv.org.ve/excel/2_4_1.xls)>.

49 MF: *Memoria 2002*. Caracas, 2003, pág. XI.

50 BCV: *Cuadro: Seis principales bancos comerciales y universales. Tasas de interés anuales nominales promedio ponderadas. Cobertura nacional*. En: <[http://www.bcv.org.ve/excel/1\\_2\\_15.xls?id=31](http://www.bcv.org.ve/excel/1_2_15.xls?id=31)>. La tasa de interés activa mide el comportamiento de este valor en los seis principales bancos comerciales y universales del país. La tasa pasiva es la asociada a los depósitos a plazo de noventa días.



interés. Así, para el mes de febrero, la tasa de interés activa registró un descenso de 3,41 puntos porcentuales, mientras que la tasa de interés pasiva disminuyó 1,60 puntos porcentuales, para situarse en 33,55% y 24,69%, respectivamente.

Al cierre del año, siempre según cifras preliminares del BCV, las tasas de interés activa y pasiva nominales del mercado financiero, registraron una disminución de 13,03 y 10,71 puntos porcentuales, respectivamente, para situarse en valores de 24,05% la tasa activa, y 17,58% los depósitos a plazo de 90 días<sup>51</sup>.

---

51 Idem.

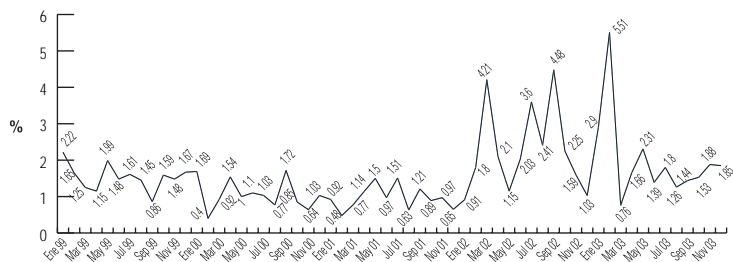
**Gráfico 1**  
**Reservas Internacionales (1999–2003)**  
**(Millones de US\$)**



Fuente: B.C.V.

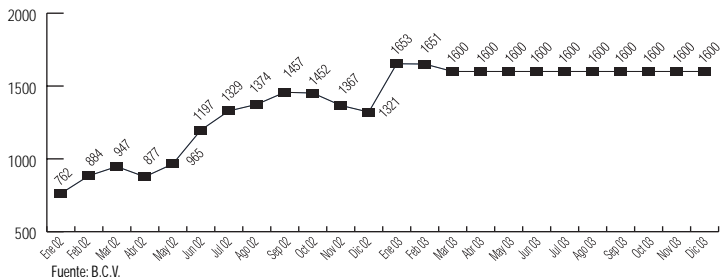
Nota: Las Reservas Internacionales incluyen la cartera administrada por B.C.V. más los fondos de Estabilización Macroeconómica

**Gráfico 2**  
**Variación del IPC (inflación)**  
**(1999–2003)**



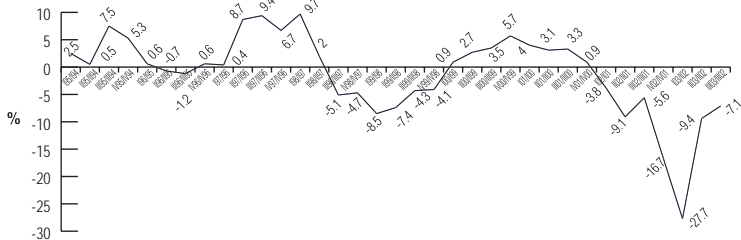
Fuente: B.C.V.

**Gráfico 3**  
**Tipo de Cambio**  
**(Ene 2002–Dic 2003)**



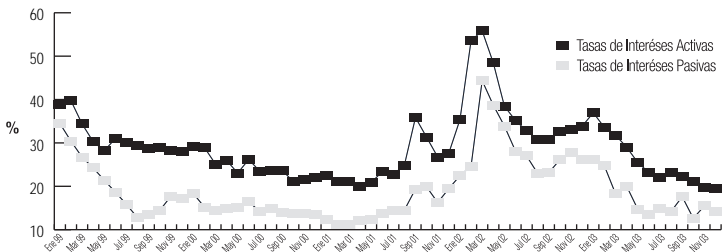
Fuente: B.C.V.

**Gráfico 4**  
**Producto Interno Bruto. Variaciones Procentuales**  
**(1984 = 100)**



Fuente: B.C.V.

**Gráfico 5**  
**Tasa de Interés**  
**(seis principales bancos comerciales)**



Fuente: B.C.V.



*Capítulo 7*

*Derechos de los  
pueblos indígenas*



# Derechos de los pueblos indígenas

## SUMARIO

*El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas por medio de la CRBV es un hecho histórico e inédito en la historia republicana. Sin embargo, si bien este reciente avance ha venido acompañado de políticas afirmativas, todavía está lejos de arrojar los resultados positivos que se requieren para la restitución plena de su dignidad y sus derechos.*

*En el ámbito normativo, la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas está en proceso de discusión. Su próxima aprobación deberá solventar la falta de marco legal para el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como las carencias derivadas de la ausencia de un órgano rector de las políticas públicas en la materia. Sin embargo, durante el periodo se aprobaron diversas normas de rango sublegal de relevancia, en ámbitos tales como la identificación, el empleo y la protección y promoción de los idiomas indígenas y la educación intercultural bilingüe. A su vez, la mayoría de estados con presencia indígena han adoptado ya sus cartas estatales al nuevo derecho constitucional, incluidos los derechos de los pueblos indígenas.*

*Por otra parte, la recién instalada Comisión Nacional de Demarcación de Tierras y Hábitats de los Pueblos Indígenas ha centrado sus esfuerzos iniciales en las tareas preliminares al proceso de demarcación. Debido a ello, este urgente proceso de demarcación todavía no cuenta con resultados efectivos en cuanto a adjudicación de tierras de propiedad colectiva. Adicionalmente, un significativo acto simbólico y restaurador de la dignidad histórica fue la promulgación por decreto del 12 de octubre como Día de la Resistencia Indígena.*

*En cuanto a la situación de los derechos humanos, en el periodo de estudio siguieron produciéndose circunstancias que atentaron contra la integridad cultural y territorial de diversas comunidades indígenas, en relación tanto con proyectos de desarrollo como con actividades ilegales de extracción. Casos como el de la comunidad Kariña de Anzoátegui, que ha visto denegada su condición como pueblo por las autoridades locales, o la del pueblo Warao de Delta Amacuro, que sigue protagonizando un permanente proceso migratorio derivado del abandono al que han sido sometidos históricamente, así lo revelan.*

## Doctrina

En el plano internacional, los principales instrumentos que contemplan los derechos de los pueblos indígenas han sido adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata del Convenio n.º 107 sobre Protección de las Poblaciones Indígenas en los Países Independientes<sup>1</sup> y el Convenio n.º 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>2</sup>. Este último amplía y actualiza el Convenio n.º 107 y representa el instrumento internacional de derecho vinculante más relevante para la protección de los derechos de estos pueblos.

Su importancia radica en la ruptura con los paradigmas históricos de desconocimiento de la realidad específica de los pueblos indígenas, y la consolidación de un marco que les reconoce como sujetos de derechos y de protección especial. El convenio reconoce el derecho de los pueblos indígenas a asumir sus formas de vida, a través de la valorización y fortalecimiento de sus culturas, idiomas, religiones e instituciones, en armonía con el resto de la población que conforma el Estado del cual son parte.

Entre sus principios rectores destacan: el reconocimiento a la propia existencia; el compromiso de respetar y fortalecer sus instituciones y costumbres y el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación; el mejoramiento de sus condiciones de vida como prioridad para los Estados partes; y el derecho a ser informados de las iniciativas que puedan afectar su vida y medio ambiente.

El reconocimiento del derecho a sus tierras ancestrales incluye la protección en casos especiales de expropiación o desalojo; el derecho a la utilización de los recursos existentes y a ser debidamente informados y consultados sobre actividades a realizarse en sus territorios; así como la dotación de todos los medios necesarios para su desarrollo y aprovechamiento.

En el ámbito laboral, se establece el derecho a condiciones de igualdad en el acceso a las fuentes de empleo, y la obligación de los Estados a desarrollar programas de formación profesional, que tomen en cuenta sus especificidades culturales; así como la dotación de asistencia técnica y financiera, en función del desarrollo sustentable y equitativo.

Los derechos sociales contemplan el derecho a la salud, que debe incluir la implementación de servicios de salud organizados por las propias comunidades indígenas; y el derecho a una educación adecuada a las condiciones de las poblaciones indígenas, diseñada para reforzar y valorizar las culturas e idiomas de los pueblos indígenas. Adicionalmente, se insta a los Estados a crear espacios en los medios de comunicación para la participación de los pueblos

1 OIT: *Convenio n.º 107 referente a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*. Conferencia General de la OIT, 26 de junio de 1957. Entrada en vigor: 2 de junio de 1959.

2 OIT: *Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Conferencia General de la OIT, 27 de junio de 1989. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991. Este convenio fue ratificado por Venezuela el 17 de octubre de 2001 (Gaceta Oficial n.º 37.305), y se encuentra en vigencia desde el 22 de mayo de 2003. Esto lo convierte en ley nacional de rango constitucional.



en sus propios idiomas. Finalmente, se promueve el establecimiento de acuerdos internacionales entre gobiernos fronterizos, para facilitar el contacto e intercambio entre los pueblos indígenas ubicados en sus respectivas fronteras.

Otros instrumentos internacionales relevantes para los derechos de los indígenas son aquellos que se orientan a luchar contra la discriminación y a proteger los derechos de las minorías. En ese sentido, los derechos más significativos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>3</sup> son: la prohibición de la esclavitud y servidumbre; los derechos a la personalidad jurídica, a la libertad de tránsito, a la propiedad colectiva, a la libertad de pensamiento y a la educación; y los derechos culturales. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup> dispone que los Estados donde existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, deberán reconocer el derecho al respeto y disfrute de sus especificidades culturales; mientras que la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial establece obligaciones en el sentido de adoptar medidas para combatir el racismo. En el ámbito interamericano, tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>5</sup> como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup> establecen el derecho a la igualdad sin discriminación alguna por motivo de raza, color, idioma, religión o condición social.

Finalmente, dos iniciativas en progreso apuntan a lograr el reconocimiento específico de los derechos de los pueblos indígenas bajo los sistemas internacional y regional de derechos humanos. En las Naciones Unidas, se viene discutiendo desde 1982 un Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas; mientras que en el ámbito interamericano, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se encuentra en fase de consulta con los Estados miembros.

En el ámbito nacional, la CRBV reconoce por primera vez en la historia republicana los derechos de los pueblos indígenas. Este reconocimiento, que está presente en el Preámbulo (donde se asientan las bases de una República multiétnica y pluricultural), se concreta amplia y expresamente en el Capítulo VIII del Título III, dedicado íntegramente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El artículo 119 reconoce su existencia, su organización social, política, económica, sus usos y costumbres, idiomas y religiones. Reconoce igualmente sus hábitats<sup>7</sup> y el derecho

3 ONU: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. ONU: Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

4 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

5 OEA: *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948.

6 OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

7 Hábitat es definido en el artículo 2 de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas como: “La totalidad del espacio ocupado y utilizado por los pueblos y comunidades indígenas en el cual se desarrolla su vida física, cultural, espiritual, social, económica y política; que comprende las áreas de cultivo, caza, pesca fluvial y marítima, recolección, pastoreo, asentamiento, caminos tradicionales, caños y vías fluviales, lugares sagrados e históricos y otras necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida”.

sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, asignándole al Estado la obligación de la demarcación y la garantía de esta propiedad colectiva, con la participación activa de los pueblos indígenas. Al consagrar que la propiedad colectiva de las tierras indígenas es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible, la CRBV reconoce que estas tierras constituyen parte del ser y de la cultura indígena, superando así el paradigma de la propiedad individual previsto en el Código Civil, que la define como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa.

Complementariamente, el artículo 120 garantiza que el acceso por parte del Estado a los recursos naturales ubicados en hábitats indígenas se hará previa consulta e información a las propias comunidades indígenas involucradas. En el ámbito de desarrollo económico, el artículo 123 reconoce el derecho a relacionarse mediante sus propias prácticas económicas y a recibir del Estado el apoyo financiero y técnico para el fortalecimiento de dichas actividades, y establece además que los ciudadanos indígenas tienen el goce de todos los derechos establecidos en la legislación laboral. A su vez, el artículo 124 consagra la protección de la propiedad intelectual colectiva, prohibiéndose el registro de patentes sobre los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales de estos pueblos.

Por su parte, el artículo 121 consagra la protección a la identidad y a las culturas indígenas, estableciendo el derecho a mantener y desarrollar sus valores culturales; así como la obligación del Estado de fomentar y difundir las diversas culturas, a través de la implementación de un régimen de educación de carácter intercultural y bilingüe, adaptado a sus especificidades culturales. El derecho a la salud integral, contenido en el artículo 122, reconoce así mismo el derecho a mantener las prácticas de medicina tradicional indígena.

El derecho a la participación política, recogido en el artículo 125, incluye las previsiones de los artículos 169 y 186, donde se garantiza la representación indígena en la Asamblea Nacional (AN) y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales; y está a su vez relacionado con las múltiples disposiciones constitucionales orientadas al desarrollo de las instituciones de democracia participativa, en las que todos los habitantes de la República tienen el derecho a participar. Por último, en el ámbito de la administración de justicia, el artículo 260 establece la legitimidad de las autoridades y justicia indígena, siempre y cuando se aplique en su hábitat, afecte sólo a miembros de la propia comunidad o pueblo indígena, y sus actos y decisiones no sean contrarios a la Constitución y a la ley.

## Marco normativo

Debido al reciente reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, su consolidación requiere el desarrollo y adaptación de la normativa legal. Luego de cuatro años de la promulgación de la CRBV, existe un retraso en la elaboración

y aprobación de las leyes necesarias para su desarrollo. Es el caso del Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, que deberá legislar ampliamente la materia constitucional y que todavía es objeto de discusión. Sin embargo, en los últimos años se han adoptado diversas normas legales y sublegales, en los ámbitos de demarcación del territorio, promoción de la cultura y empleo, entre otros.

En enero de 2001, la AN sancionó la nueva Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas<sup>8</sup>. Para cumplir el mandato constitucional de demarcación, se creó la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas, dependiente del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN)<sup>9</sup>. El Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión<sup>10</sup> prevé el establecimiento de comisiones regionales en aquellos estados con presencia de pueblos indígenas. La consolidación de los derechos de propiedad colectiva sobre tierras y hábitat, que tiene como requisito constitucional la previa demarcación de tierras, es una garantía necesaria para el ejercicio del resto de sus derechos colectivos. De ahí la importancia que reviste la labor de esta comisión, y el impacto que su adecuada gestión deberá tener para la permanencia integral de los pueblos indígenas en la dinámica regional y nacional.

En el ámbito de la protección de las culturas e idiomas propios, el Decreto Presidencial n.º 1.795 establece *“el uso obligatorio de los idiomas indígenas en los planteles educativos públicos y privados ubicados en los hábitats indígenas, así como en otras zonas rurales y urbanas habitadas por indígenas, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional”*<sup>11</sup>. Con el fin de coordinar este proceso, se creó el Consejo Nacional de Educación, Culturas e Idiomas Indígenas<sup>12</sup>, como órgano asesor del Ejecutivo Nacional sobre políticas en los ámbitos histórico, cultural y lingüístico. En el ejercicio de sus funciones, le corresponde promover y garantizar la participación de las organizaciones y comunidades indígenas.

Por su parte, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública<sup>13</sup> contempla la incorporación a estos órganos locales de participación de los representantes de las comunidades indígenas que hacen vida en el ámbito municipal, cuando sea el caso. De esta manera, cuentan con una garantía legal para exigir que sus voces sean escuchadas en las dinámicas de participación local previstas bajo el nuevo orden democrático participativo que consagra la CRBV. El proceso de implementación de la ley es analizado en detalle en el capítulo que analiza los derechos políticos.

8 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Gaceta Oficial n.º 37.118, del 12 de Enero de 2001.

9 Creada por medio del Decreto Presidencial n.º 1392, publicado en Gaceta Oficial 37.257, del 9 de agosto de 2001.

10 Gaceta Oficial n.º 37.366, del 17 de enero de 2002.

11 Gaceta Oficial n.º 37.453, del 27 de mayo de 2002.

12 Por medio del Decreto Presidencial n.º 1.796, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.453, del 29 de mayo de 2002.

13 Gaceta Oficial n.º 37.463, del 12 de Junio del 2002.

A su vez, el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Identificación para la identificación de los indígenas<sup>14</sup> regula los procesos de identificación, facilitando los trámites para la cedulación de indígenas adultos que carecen de documentos. La Defensoría participó activamente en la mesa de reuniones, coordinada por el Viceministerio de Seguridad Jurídica del MIJ, que tuvo como resultado este nuevo reglamento. Sus principales aportes son la agilización de los requisitos para garantizar el derecho a la identidad, especialmente por medio de la eliminación del juicio de inserción de partida; y el diseño de una cédula bilingüe, que incluirá datos relativos al individuo y al pueblo indígena al que pertenece.

Otra norma de rango sublegal adoptada en el periodo, en este caso en relación con el derecho al trabajo, es el Reglamento para normar las condiciones de empleo en el sector petrolero y gasífero<sup>15</sup>. A pesar de que esta actividad se realiza con frecuencia en municipios con población indígena, la participación de trabajadores de origen indígena es muy reducida. La norma prevé cuotas de empleo para los mismos en esta importante actividad productiva nacional, logro que se produjo gracias a un proceso de negociación que contó con la activa participación de funcionarios defensoriales, y que permitió el consenso de los principales actores sindicales y patronales del sector.

Finalmente, en el ámbito regional, seis estados con presencia de pueblos y comunidades indígenas han sancionado sus nuevas constituciones estatales: Bolívar y Delta Amacuro, en 2001; y Anzoátegui, Apure, Amazonas y Sucre, en 2002. Todas ellas recogen y desarrollan los mandatos de la CRBV en la materia. A su vez, las constituciones de los estados Zulia y Monagas están en la etapa previa a su sanción por los respectivos órganos legislativos estatales. De esta manera, la mayoría de estados con poblaciones indígenas cuentan con marcos legales regionales adaptados a los preceptos constitucionales en la materia.

## Actividad legislativa

El Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas espera por su aprobación en segunda discusión en el Parlamento. Durante el periodo de análisis, la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la AN y el Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive) promovieron la última etapa de consulta, la cual incluyó la realización de talleres a nivel nacional, regional y local, con la participación de representantes de organismos públicos y privados, organizaciones y comunidades indígenas y especialistas en derechos humanos.

14 Decreto presidencial n.º 2.686, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.817, del 13 de noviembre de 2003.

15 Proyecto de Reglamento para normar las condiciones de empleo en el sector petrolero y gasífero. Manejo de la Cláusula 69, Numeral 3 de la Convención Colectiva Petrolera, agosto 2003. Suscriben: Fedepetrol, Fetrahidrocarburos, Sinutrapetrol, Pdvsa y Pdvsa Gas.

Con esta ley, que deberá representar el principal marco normativo en la materia, se busca desarrollar y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la CRBV y en los tratados internacionales suscritos por la República. Su aprobación y puesta en vigencia reviste un carácter urgente; además de orientar los restantes instrumentos jurídicos referidos a los pueblos indígenas, permitirá superar la actual ausencia de un órgano rector y coordinador de las políticas públicas que les afectan.

La ley contempla el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares de su hábitat y como personas jurídicas, así como las garantías asociadas, estableciendo mecanismos complementarios a los previstos en la Ley de Demarcación. Asimismo, establece garantías para su participación en el manejo y conservación de los recursos naturales propios, y reconoce sus formas tradicionales de vida y sus economías. Recoge, de manera extensiva, sus derechos a la participación política, incluyendo el respeto a sus usos y costumbres organizativos; la protección de sus culturas, incluyendo la educación intercultural y bilingüe y la prohibición de actuación de organizaciones religiosas sin su consentimiento; y la obligación de adaptar los programas de gobierno que les afectan a sus especificidades culturales.

A su vez, establece que sus derechos civiles y sociales se fundamentan en sus propias culturas, en relación a aspectos como las diferentes formas de familias y parentesco y el respeto a sus formas tradicionales de medicina, incluyendo el respeto al uso de los conocimientos de chamanes y sanadores y su incorporación al Sistema Nacional de Salud. Asimismo, consagra sus derechos laborales y su derecho a gozar de los beneficios que contemplan las leyes laborales. Finalmente, reconoce la potestad de los pueblos indígenas de administrar justicia dentro de su hábitat, por medio de sus propias instituciones.

Por otra parte, si bien se han dado pasos relevantes hacia la consolidación de una política de protección y promoción de los idiomas indígenas, todavía hace falta dotar de rango legal a las instituciones encargadas de llevarla a cabo. Con ese fin, se ha diseñado el anteproyecto de Ley de Educación de los Pueblos Indígenas y de Uso de sus Idiomas, cuya discusión presenta un notable retraso<sup>16</sup>. La ley se fundamenta en los principios consagrados en la Constitución sobre el derecho a una educación propia, acorde con sus principios y valores; y sobre el derecho a la protección y difusión de sus idiomas, como patrimonio cultural de la nación y de la humanidad. Para ello, reconoce y promueve la educación tradicional de los pueblos indígenas, y establece las directrices y bases de la educación intercultural bilingüe, incluyendo las normas generales que regulan el uso institucional, preservación y fomento de estos idiomas.

<sup>16</sup> El proyecto fue presentado en 2001, y a la fecha no ha sido aprobado.

## Políticas públicas

Debido al retraso en el desarrollo legal de los derechos de los pueblos indígenas, todavía no se cuenta con un órgano rector de la política indígena, limitación que deberá ser superada con la promulgación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Entre tanto, existen instancias e iniciativas de planificación adelantadas en los campos de la demarcación y la educación culturalmente adecuada.

En concreto, la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas tiene la misión de adelantar este proceso vital para garantizar la propiedad colectiva de sus tierras. Desde su instalación, se ha centrado en las siguientes tareas: consolidación del equipo técnico de apoyo; levantamiento de información; definición de metodologías; realización de talleres de capacitación a comunidades indígenas; e instalación de las respectivas comisiones regionales de demarcación<sup>17</sup>.

Por otra parte, la Dirección de Educación Indígena del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) tiene la responsabilidad de promover las políticas relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una educación propia, intercultural y bilingüe. En el periodo de estudio, ha enfocado su trabajo en la formulación de los proyectos para la inclusión de sus idiomas en el sistema educativo formal en las áreas con población indígena; en la realización de consultas con los pueblos indígenas; en la edición de materiales didácticos y la realización del encuentro nacional de experiencias pedagógicas indígenas; y en la instalación oficial del Consejo Nacional de Educación, Cultura e Idiomas Indígenas y del Consejo Técnico Asesor de la Dirección de Educación Indígena<sup>18</sup>.

Finalmente, es de destacar la decisión presidencial de decretar la conmemoración anual del día 12 de Octubre como **Día de la Resistencia Indígena**<sup>19</sup>, incorporándolo como tal en el calendario oficial de la República. Esta medida, con la notable carga simbólica que conlleva, significa un paso relevante hacia la restauración plena de la dignidad de los pueblos originarios de la nación venezolana<sup>20</sup>.

## Situación general

Tanto el reciente reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas venezolanos, como las políticas puestas en marcha en consonancia,

17 MARN: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003, págs. 46 y 47.

18 MECD: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003, págs. 111-113.

19 Decreto Presidencial n.º 2.028, publicado en Gaceta Oficial n.º 5.605 Extraordinario, del 10 de octubre de 2003.

20 El Decreto incluye los siguientes lineamientos: Realizar un estudio sobre el Diccionario de la Real Academia Española, para revisar las palabras atentatorias contra la dignidad de nuestros pueblos; promover la actualización de la geografía e historia de América y Universal, a fin de incorporar los aportes de los pueblos indígenas, afroamericanos y criollos, con su participación activa; y solicitar a la UNESCO el establecimiento de un verdadero calendario universal, de naturaleza intercultural, con el concurso de todas las civilizaciones y sociedades.

representan notables avances para la realización de sus derechos. Sin embargo, aun no se han generado las decisiones, acciones y efectos requeridos para restituir el legado de injusticias, atropellos, y violaciones a sus derechos humanos. En su gran mayoría, estas comunidades y pueblos siguen enfrentando situaciones de supervivencia, sin acceso a las condiciones mínimas para ejercer sus derechos constitucionales como ciudadanos, así como sus derechos específicos como pueblos indígenas.

Además de las difíciles condiciones de vida, se siguen presentando situaciones que evidencian el desconocimiento intencionado de su entidad como pueblos por parte de diversas autoridades. A su vez, no existen muestras significativas de mejora de las medidas para el control y vigilancia de las acciones extractivas en sus territorios, las cuales son en muchos casos las principales amenazas para sus hábitats y, en consecuencia, para el pleno ejercicio de sus derechos y para su propia supervivencia como pueblos<sup>21</sup>.

La estructura del Estado presenta todavía una notable debilidad para la planificación de políticas públicas efectivas, centradas en los nuevos mandatos constitucionales y en la acción pública para enfrentar esta situación de precariedad. Esto es especialmente relevante en lo concerniente a la demarcación de los hábitats y tierras colectivas; a la educación intercultural y bilingüe; a la salud integral y respetuosa de las prácticas médicas tradicionales; a la preservación y aprovechamiento endógeno de las tecnologías y conocimientos tradicionales; y a la legitimación y aplicación de los sistemas de justicia indígena, en adecuada coordinación con el sistema judicial nacional.

Esta debilidad radica en gran parte en la carencia de un órgano rector de las políticas indígenas y en el retraso en la promulgación de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Ambos vacíos sustantivos afectan la adecuada planificación, coordinación y ejecución de las políticas y programas necesarios para garantizar a los pueblos indígenas el disfrute progresivo de sus derechos constitucionales.

### **Censo indígena**

El Censo de 1982 identificó y empadronó 140.039 personas indígenas, correspondientes a 38 grupos étnicos diferentes (27 de los cuales mantenían su asentamiento tradicional en territorio nacional), ubicadas en 1.062 comunidades y en 30 colectividades. Por su parte, el Censo de 1992 empadronó 308.762 pobladores indígenas en 1.494 comunidades, identificando 38 grupos étnicos o pueblos diferentes (28 de los cuales habitaban tradicionalmente en Venezuela y 10 mayoritariamente en Brasil, Colombia y Guyana). En cambio, la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, de 2001, señala en su artículo 14 que, de acuerdo al último Censo (1992) y otras fuentes

21 Varias de las situaciones analizadas en el capítulo de derecho a un ambiente sano afectan también a comunidades indígenas.

referenciales, existen en el ámbito nacional 35 pueblos “*hasta ahora identificados*”. A su vez, dicha norma legal acota que “*la enunciación de los pueblos y comunidades señalados no implica la negación de los derechos que tengan a demarcar su hábitat y tierras otros pueblos o comunidades que por razones de desconocimiento no estén identificados en esta Ley*”.

Finalmente, y según los resultados no definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda realizado en 2001, se registraron en nuestro territorio 536.863 indígenas (2,3% del total nacional), de los cuales el 33,3 % (178.343) fueron empadronados en comunidades propiamente indígenas. El 66,7% restante (358.520) fue identificado y empadronado como indígena por autodeclaración censal, viviendo en centros poblados y áreas urbanas de todo el país<sup>22</sup>, fundamentalmente en el Zulia.

### **Análisis de casos atendidos**

Durante el periodo, el trabajo de defensa y protección de la institución se focalizó en tres áreas temáticas específicas: lo concerniente al reconocimiento y defensa del hábitat y tierras colectivas indígenas; la valoración y promoción de sus culturas y derechos constitucionales; y la formación de ciudadanos en el conocimiento y defensa de sus derechos colectivos, así como en relación con las atribuciones de la Defensoría del Pueblo. Este trabajo se compaginó con el procesamiento de las quejas colectivas e individuales recibidas por la institución, en relación a presuntas violaciones de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Se recibieron un total de 46 quejas o peticiones, de las cuales 21 fueron presentadas por colectivos y 20 fueron presentadas por individuos. A su vez, se iniciaron 5 actuaciones de oficio. En el año 2001 se atendieron un total de 71 casos, mientras que en el 2002 se atendieron 39 denuncias. Así, el número de quejas procesadas en relación con períodos anteriores se mantiene dentro del mismo rango.

De acuerdo a esta experiencia de trabajo, las situaciones que afectan a los derechos humanos de los pueblos indígenas del país no presentaron en el año 2003 signos apreciables de mejoría. La generalidad de los pueblos indígenas del país y buena parte de sus respectivas comunidades en los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia, siguieron experimentando un estancamiento o deterioro en los parámetros básicos de calidad de vida, especialmente en materia de salud integral, de protección de sus culturas y de sus derechos educativos específicos. Además, un número apreciable de comunidades continuaron enfrentando hechos violatorios de sus derechos

22 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Resumen Preliminar Censo Indígena 2001*. Es importante señalar que el INE no ha oficializado las cifras poblacionales consolidadas por pueblos y comunidades indígenas a nivel nacional, regional y municipal.



humanos, de manera especial en relación con: el reconocimiento de su existencia y sus derechos sobre sus tierras; la consulta y participación sobre el aprovechamiento de recursos naturales en sus tierras; y la garantía y protección de la propiedad intelectual sobre sus conocimientos, tecnologías e innovaciones ancestrales.

Los pueblos indígenas proporcionalmente más afectados son: el pueblo Warao (Delta Amacuro, Monagas, Sucre); los pueblos Pume y Kuiva (Apure); los pueblos Yanomami, Yavarana, Jivi y Yekuana (Amazonas); los pueblos Barí, Yukpa, Añú y Wayúu (Zulia); los pueblos Kariña y Cumanagoto (Bolívar, Anzoátegui); y los pueblos Pemón, Eñepa, Mapoyo y Piaroa (Bolívar).

En cuanto a la causa de las peticiones, 12 estaban relacionadas con desconocimiento a la propiedad colectiva de las tierras de los demandantes; 11 se referían al derecho a mantener y promover sus prácticas económicas; 22 alegaban menoscabo al reconocimiento de su derecho a la existencia como pueblos; y 1 contemplaba el desconocimiento del derecho a la propiedad intelectual y colectiva de sus conocimientos, tecnologías e innovaciones.

Zulia fue el estado donde mayor número de denuncias se presentaron, con un total de 16 quejas. En Amazonas se presentaron 6; en Anzoátegui, Bolívar y Delta Amacuro se presentaron 4 en cada estado; en Monagas, Sede Central y Sucre se presentaron 3; mientras que en las dependencias de Apure, Carabobo y Falcón tan solo se procesó una denuncia, respectivamente. Los órganos del poder público señalados como responsables de las vulneraciones de los derechos de los peticionarios fueron: el Instituto Nacional de Tierras (INTI), que recibió 5 denuncias; el MARN, que recibió 3; y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, que recibió tan sólo una. Las gobernaciones de Falcón, Monagas, Sucre y Yaracuy (por denuncia ante la Sede Central) fueron señaladas en 1 ocasión cada una; y, finalmente, la Guardia Nacional (GN), la Policía del Municipio Libertador y la Procuraduría Agraria de Amazonas, así como las alcaldías de cuatro municipios, fueron señaladas en 1 ocasión, respectivamente.

En el renglón del derecho a la propiedad sobre las tierras, destacan por el número de quejas Anzoátegui y Zulia, con 3 cada uno; y Delta Amacuro y Bolívar, con 2 cada uno. Otro renglón donde destacó Zulia fue en el relativo a la vulneración del derecho a mantener y promover sus prácticas económicas, que ameritó 4 quejas. A su vez, se recibieron 3 denuncias en Amazonas y 1 en Anzoátegui y Delta Amacuro, respectivamente. Por último, las 2 denuncias relacionadas con el derecho a la propiedad intelectual y colectiva de sus conocimientos, tecnologías e innovaciones se presentaron en Amazonas.

### **Insuficiencias del proceso de demarcación**

Las denuncias relacionadas con la negativa u omisión al reconocimiento de la existencia de pueblos o comunidades indígenas apuntan a una posible insuficiencia

en el levantamiento censal, así como a conflictos de interés relacionados con el respeto a la autonomía de los denunciantes. A su vez, se presentan siempre en relación a la vulneración de otros derechos, fundamentalmente en relación a la propiedad de la tierra. De ahí su vinculación directa con el proceso de demarcación de tierras y el reconocimiento legal de la propiedad colectiva de las mismas.

A pesar de las actividades desplegadas por la Comisión Nacional de Demarcación, el trabajo no ha aportado aun logros concretos en materia de adjudicación de tierras. Esta situación señala la necesidad urgente de asignar los recursos financieros requeridos para garantizar su ejecución. A su vez, en este proceso, el ente debe priorizar las necesidades de aquellos pueblos y comunidades indígenas que confrontan mayor conflictividad con terceros en cuanto a su hábitat y tierras colectivas.

Los casos procesados normalmente involucran actividades de extracción ilegal o proyectos de desarrollo, que son diseñados e implementados sin la debida participación de las comunidades afectadas, en directo desconocimiento de sus derechos a ser consultados, a su hábitat y a aprovechar sus propios recursos. El mayor número de denuncias de esta categoría se presentaron en Zulia (un total de 10), mientras que en Sucre se registraron 2. En el resto de estados con presencia indígena se presentó al menos una denuncia de este tipo, excepto en Apure donde no se presentó ninguna.

El actual conflicto entre la Comunidad Indígena Inmaculada Concepción de Píritu (Kariña y Cumanagoto) y la Alcaldía del Municipio Píritu (Anzoátegui) surgió cuando las autoridades locales procedieron a confiscar un lote de terrenos de la comunidad, que fueron donados a la Secretaría de la Vivienda de la Gobernación, con el fin de ejecutar un proyecto habitacional en beneficio de un grupo de damnificados del estado Vargas.

La Defensoría del Pueblo interpuso acción de amparo constitucional, en nombre de la comunidad, ante un juzgado civil<sup>23</sup>. Tras ser juzgada improcedente, la institución accionó ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, solicitando medidas cautelares a favor de la comunidad afectada. El recurso fue admitido por la Corte, y actualmente se encuentra en proceso, a la espera de decisión judicial<sup>24</sup>. Este caso reviste especial importancia, ya que concierne de manera directa a más de 2.500 personas. Adicionalmente, el reconocimiento judicial de sus derechos sobre el hábitat y tierras colectivas podría significar un relevante avance jurisprudencial, de gran utilidad para el resto de pueblos que ven permanentemente amenazados los derechos sobre sus tierras.

Otro caso está relacionado con la situación de abandono e indefensión en que se encuentran ocho comunidades Kariña (1.200 personas) ubicadas en el sector Tumeremo-

23 Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Nororiental.

24 CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Sentencia n.º 2002-2741, del 9 de Octubre 2002, Expediente N.º 02-2055.

Bochinche (Municipio Sifontes, Bolívar). Entre los principales problemas que enfrentan, destacan la carencia de asistencia médica permanente y de calidad, la falta de identificación y cedulação y la falta de servicios de protección. Por otra parte, las concesiones madereras para la explotación de los recursos forestales que se encuentran en sus tierras, fueron otorgadas sin su participación y sin prever beneficio alguno para las propias comunidades. La explotación indiscriminada y no regulada de las concesionarias está trayendo consigo una marcada depredación del hábitat. Adicionalmente, la práctica de la minería ilegal afecta la integridad de las comunidades, mientras que la expansión no controlada de la actividad ganadera atenta contra la seguridad jurídica y el aprovechamiento de las tierras ancestrales por sus propietarios naturales.

Por solicitud de los representantes comunitarios, la Defensoría del Pueblo apoyó el proceso de constitución de la asociación civil Organización de Comunidades Indígenas Bochinche (Ocibochinche). Complementariamente, se estableció una comisión en el sector Pozo Oscuro, en coordinación con la AN, el Conive, el INTI y la GN, cuyas acciones han permitido frenar la invasión por ganaderos de las tierras comunitarias. Asimismo, se instó a la Comisión Nacional de Demarcación a que aborde con carácter urgente la demarcación del hábitat y tierras indígenas del sector, y se solicitó al Ministerio de Interior y Justicia que implementara un operativo de cedulação. Finalmente, se asesoró a Ocibochinche en su solicitud ante el MARN para el otorgamiento y aprovechamiento de una concesión maderera a las propias comunidades indígenas, lo cual, además de beneficiar a las comunidades afectadas, permitiría el desarrollo de modelos sustentables basados en prácticas indígenas.

### **Retos de las políticas educativas**

De manera complementaria, el pleno desarrollo y consolidación de una educación intercultural y bilingüe todavía presenta diversos obstáculos. Una porción relevante de los docentes en comunidades indígenas no hablan el idioma y desconocen la cultura, por no pertenecer a ella. Por ello, los diseños curriculares deben adecuarse a los requerimientos y especificidades de cada pueblo indígena. Asimismo, la adecuación de las escuelas ya existentes y la construcción y equipamiento de nuevas escuelas enfrentan grandes dificultades, debido a lo lejano e intrincado de algunos hábitats indígenas fronterizos y a las fallas existentes en los programas regulares del MECD. Ambos factores dificultan la supervisión, dotación y mantenimiento de estos centros educativos y del personal que labora en ellos.

Uno de los problemas más graves lo constituye la debilidad de algunos idiomas. En concreto, del idioma Chaima<sup>25</sup> se conocen tan solo dos hablantes; mientras que el último

25 Pueblo indígena de filiación lingüística Caribe, con alto grado de aculturación, cuyas comunidades se ubican en los estados Monagas y Sucre.

hablante del idioma Sapé<sup>26</sup> falleció en 2001. Existen también ciertas comunidades que desconocen su idioma ancestral; es el caso de algunas comunidades Kariña<sup>27</sup> en Anzoátegui y Sucre. La existencia y preservación del conjunto de idiomas indígenas de la nación dependerá en gran medida del uso funcional que tengan a nivel comunitario e intercomunitario. Una garantía importante para su preservación radica en el logro de una política coherente y sistemática, dirigida a fortalecer estos idiomas en sus propias comunidades.

### Situación de abandono del pueblo Warao

Finalmente, una situación de persistente gravedad, que con frecuencia recibe la atención de la opinión pública, es la agudización del proceso migratorio periódico de familias indígenas Warao (Delta Amacuro) hacia diversas zonas urbanas del país (entre las cuales, Barrancas, Ciudad Guayana, Barcelona, Caracas, Valencia y Barquisimeto). La causa estructural de este proceso migratorio reside en el acelerado deterioro del Delta del Orinoco, hábitat tradicional del pueblo Warao. Algunos de los factores determinantes para esta situación son: la explotación indiscriminada y abusiva del palmito, de la madera y de la pesca; la explotación petrolera y sus nefastos efectos contaminantes; el cierre del Caño Mánamo; y, fundamentalmente, la falta de una política coherente y eficaz de atención y protección de las necesidades del pueblo Warao, por parte de los organismos públicos, en los niveles nacional, regional y municipal<sup>28</sup>. Este proceso ha generado la progresiva descomposición de su cultura ancestral, fundamentada en el medio ambiente deltano y el aprovechamiento de sus recursos naturales.

En julio, el diputado José Luis González, que preside la Comisión de Pueblos Indígenas de la AN, denunció que una familia Warao que habitaba en la zona de Parque Carabobo en el municipio Libertador (Caracas), fue desalojada por la Policía de Caracas, que procedió a abandonarla en un municipio aledaño en horas de la noche. González afirmó su preocupación por el hecho de que *“arremetan contra los indígenas y dejen tranquilos a los indigentes que se encuentran en el mismo lugar, evidenciando de esa forma la discriminación existente contra esos venezolanos que representan el origen autóctono de nuestra nación”*. Teobaldo Zapata, jefe de la familia, explicó que tienen más de diez años desplazándose de ciudad en ciudad, y que nunca habían

26 Pueblo indígena de filiación lingüística independiente, de población muy reducida (28 personas según el Censo Indígena del año 1992), que habita el extremo Sur del Municipio Raúl Leoni del Edo. Bolívar.

27 Pueblo indígena de filiación lingüística Caribe, cuyas comunidades se ubican en los estados Anzoátegui, Bolívar, Monagas y Sucre (11.141 personas, según el Censo Indígena del Año 1992).

28 Municipios Antonio Díaz, Tucupita y Pedernales de Delta Amacuro.

recibido un trato similar. Señaló que su intención es regresar a su tierra, para desarrollar una actividad productiva y abandonar la mendicidad; para ello, adelanta gestiones en distintas instancias gubernamentales para lograr el apoyo económico necesario<sup>29</sup>.

Para atender esta compleja situación, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Vicepresidencia Ejecutiva de la República la realización de una mesa de diálogo, donde todos los entes involucrados sean convocados para articular los esfuerzos e iniciativas necesarios para dar respuesta a esta problemática. A la fecha de cierre del Anuario, todavía no se ha concretado su convocatoria.

### Actividades de promoción

Durante el periodo de estudio, la Defensoría adelantó múltiples actividades de asesoría técnica a organizaciones regionales y nacionales indígenas, en materia de: defensa y demarcación de hábitats y tierras colectivas; aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo sustentable intercomunitario; derechos constitucionales y atribuciones de la institución defensorial<sup>30</sup>. También se brindó asesoría especializada a organismos e instituciones de servicios públicos, en materia de especificidades socioculturales y derechos humanos de los pueblos indígenas<sup>31</sup>.

En el ámbito de la divulgación, se inició la elaboración de un compendio sobre el reciente reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y su significación histórica y política<sup>32</sup>. Adelantado en coordinación con el Conive, este trabajo de investigación deberá servir para difundir los valores culturales indígenas y promover la defensa y profundización de los nuevos derechos constitucionales de los pueblos que ocupan tierra venezolana desde tiempos ancestrales.

En relación con la divulgación de la cultura y valores indígenas, se realizó a mediados de año en la Galería de Arte Nacional el evento Exposición Homenaje al Maestro Artífice Alfredo Almeida, Defensor de lo Autóctono<sup>33</sup>. Además de rendir un homenaje a un notable defensor del ambiente, de los derechos humanos indígenas y campesinos y de la cultura autóctona venezolana, se logró contribuir a la formación del personal de la Defensoría y al público en general sobre las culturas y derechos indígenas y la preservación del ambiente.

29 ASAMBLEA NACIONAL: *Denuncian atropello policial a indígenas waraos que habitan en Parque Carabobo*. Nota de prensa, Caracas, 8 de julio de 2003.

30 Entre las cuales: Conive; Organización de Pueblos Indígenas del Estado Anzoátegui (Orpia); Unión de Comunidades Warao (UCIW); Organización de Comunidades Indígenas de Bochinche (Ocibochinche, Bolívar); Asociación Civil de Comuneros Indígenas de la Inmaculada Concepción de Píritu; y Asociación Civil Unión de Pueblos Indígenas del estado Monagas (UPIM).

31 Entre estas instituciones, cabe destacar las siguientes: MARN; Ministerio de Energía y Minas; Comisión Permanente de Pueblos Indígenas de la AN; Consejo Nacional de Fronteras; MECD; Segunda Vicepresidencia de la AN; Comisión Presidencial de Atención a los Pueblos Indígenas de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República.

32 El título del compendio en elaboración es: *Los Pueblos Indígenas en la CRBV*.

33 La exposición tuvo lugar entre el 24 de mayo y el 29 de junio.

En el área educativa, se realizaron dos talleres de formación y capacitación en materia indígena<sup>34</sup>, dirigidos a funcionarios de la institución, líderes indígenas y representantes de las alcaldías y gobernaciones con población indígena. Estas jornadas tuvieron lugar en Puerto Ordaz (Bolívar) del 1 al 2 de noviembre y en Maracaibo (Zulia) del 20 al 21 de diciembre.

Finalmente, en el ámbito subregional, se creó la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, instancia consultiva intergubernamental en el marco del Sistema Andino de Integración<sup>35</sup>. Con esta iniciativa, se busca promover y apoyar la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración andina, en sus ámbitos económico, social, cultural y político. Las Defensorías del Pueblo de cada país miembro de la Comunidad Andina de Naciones participan como miembros plenos de esta mesa de trabajo. Esta nueva instancia deberá asignarle máxima prioridad a la emigración no controlada de ciudadanos indígenas que, en los últimos años, ha ido aumentando progresivamente entre las naciones andinas.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo**

Agilizar con carácter de urgencia la aprobación y promulgación del Proyecto de Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

### **Al Poder Ejecutivo**

Instalar el órgano rector que unifique, coordine y evalúe las políticas públicas dirigidas a la población indígena del país.

Ampliar y asegurar los recursos financieros para el Fondo de Atención y Desarrollo Sostenible Indígena.

Solicitar y aprobar los recursos extraordinarios requeridos para ejecutar, en el primer semestre del año 2004, un empadronamiento especial, complementario y anexo al XIII Censo General de Población y Vivienda, Capítulo Censo Indígena 2001, en los siguientes estados y municipios del país: Alto Orinoco, Manapiare, Maroa y Río Negro (Amazonas); Fernando Peñalver y Píritu (Anzoátegui); Achaguas, Páez, Pedro Camejo y Rómulo Gallegos (Apure); Cedeño, Gran Sabana, Heres, Raúl Leoni, Sifontes y Sucre (Bolívar); Antonio Díaz, Pedernales y Tucupita (Delta Amacuro); Aguasay, Caripe, Cedeño, Libertador, Maturín y Sotillo (Monagas); Benítez, Ribero, Sucre y

34 La realización de estas actividades contó con el auspicio de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Embajada Británica.

35 Aprobada en la Novena Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Lima-Perú), mediante la Decisión 524, del 17 de julio de 2002.

Valdez (Sucre); Almirante Padilla, Catatumbo, Jesús M. Semprún, Machiques de Perijá, Mara, Páez y Rosario de Perijá (Zulia).

Garantizar la participación de los representantes de las organizaciones y comunidades indígenas existentes en esos respectivos estados y municipios, en la planificación, ejecución y seguimiento de este empadronamiento especial indígena.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional, Regional y Municipal**

Promover y apoyar los proyectos integrales autogestionarios y sostenibles, referidos a los hábitats y tierras colectivas indígenas, que garanticen la plena participación y beneficio colectivo a los respectivos pueblos y comunidades indígenas.

Aprobar los recursos especiales necesarios, humanos, técnicos y financieros, para ejecutar la primera etapa en materia de demarcación del hábitat y tierras colectivas indígenas, correspondiente al año 2004.

Asignar prioridad a los siguientes estados y pueblos indígenas: pueblos Pumem, Jivi y Kuiva (Apure); pueblos Kariña y Cumanagoto (Anzoátegui); pueblos Yavarana, Yanomami, Jivi, Kurripako y Piaroa (Amazonas); pueblos Pemón, Kariña, Eñepa y Mapoyo (Bolívar); Pueblos Yukpa, Barí, Wayúu y Añú (Zulia); y pueblos Kariña, Warao y Chaima (Monagas).

Asegurar el mejoramiento sustancial y la actualización oportuna del programa nacional (Sistema) para la evaluación, medición y seguimiento de los parámetros e indicadores referidos a la calidad de vida y a la salud integral de los pueblos y comunidades indígenas (nutrición, mortalidad, natalidad, control epidemiológico, vacunación).

### **A los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Ciudadano**

Aprobar los recursos especiales requeridos, humanos y financieros, para la traducción del texto constitucional a los idiomas indígenas, asignando prioridad en la primera etapa correspondiente al año 2004 a los siguientes: Wayúu, Yanomami, Warao, Pemón, Pume, Kariña, Yekuana, Piaroa, Jivi y Yukpa.

A los fines de lo establecido constitucionalmente en los artículos 120 y 124, urge gestionar los siguientes instrumentos jurídicos-administrativos:

1. Reglamento de la Ley de Diversidad Biológica sobre acceso a los recursos genéticos, consentimiento informado previo y acuerdo justo y equitativo de beneficios colectivos.
2. Sistema para la protección de los derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos tradicionales en materia de diversidad biológica de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Reglamento sobre participación de los pueblos y comunidades indígenas en el acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales de los mismos.





*Capítulo 8*

*Derecho a un  
ambiente sano*



# Derecho a un ambiente sano

## SUMARIO

*Actualmente se encuentra en fase de diseño la legislación que deberá permitir la adaptación del marco legislativo a las nuevas disposiciones constitucionales en materia de derechos ambientales. El anteproyecto de Ley Orgánica para la Conservación del Ambiente se ajusta a las nuevas tendencias de desarrollo sustentable y protección ambiental, proponiendo un modelo de gestión participativa de las políticas y programas relacionados con la materia.*

*Por otra parte, en el periodo de análisis, la Defensoría procesó 134 quejas relacionadas con la protección del ambiente, la pesca, la fauna silvestre y con ilícitos ambientales. Las causas de estas denuncias reflejan dos tendencias principales: contaminación atmosférica e invasión e intervención de áreas ambientalmente protegidas.*

*Las primeras evidencian la necesidad de abordar seriamente las fallas estructurales en las políticas de control y vigilancia, tanto en lo relacionado con la actividad degradante en espacios naturales, como en lo relativo a la gestión de los residuos en zonas urbanas y la actividad industrial. Las segundas apuntan a la necesidad de abordar la problemática de las invasiones desde una perspectiva integral, que coloque en el centro del diagnóstico el problema de la vivienda y el de la tierra, que afectan a vastos sectores de la población.*

*Los casos de actividad minera ilegal afectan fundamentalmente a comunidades indígenas que habitan en territorios ricos en recursos, donde además los servicios de protección y vigilancia son escasos o inexistentes. Estos casos, además de tener un impacto directo sobre las comunidades afectadas, muestran la necesidad de impulsar los derechos de participación de los pueblos indígenas, como medio necesario para garantizar su desarrollo.*

*En otros campos, se siguieron produciendo situaciones irregulares en relación con los servicios de recolección y procesamiento de residuos sólidos. No obstante, varias iniciativas municipales y mancomunadas puestas en práctica recientemente se basan en modelos de cogestión con las comunidades, y representan novedosas alternativas de desarrollo participativo para enfrentar los problemas del sector y su impacto sobre los asentamientos humanos. Asimismo, se siguieron produciendo eventos de mortandad de especies protegidas en zonas de alto impacto ambiental, como lo es el Golfo de Venezuela y el Lago de Maracaibo.*

*Nuevas investigaciones deberán facilitar las respuestas necesarias para garantizar soluciones a largo plazo a esta problemática.*

## Doctrina

Desde hace décadas, el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo se vinculan directamente con la protección y mejoramiento del medio ambiente humano. Así lo estipula la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano<sup>1</sup>, y lo reafirma la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>2</sup>, que si bien no son considerados instrumentos de derechos humanos, si recogen el consenso mundial sobre las dimensiones sociales y humanas de la conservación ambiental.

Ambos destacan la obligación de la humanidad de proteger y mejorar el medio y los recursos naturales de la tierra (incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna) en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, enfatizan la estrecha relación entre la lucha contra las desigualdades y los derechos a una vida saludable, en un medio de calidad que permita a todos llevar una vida digna. En concreto, el Principio I de la Declaración de Río establece que “*Los seres humanos [...] tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*”.

Así, la protección del medio ambiente es considerada como una parte integrante y fundamental del proceso de desarrollo social. Sólo mediante la reducción de la pobreza y las disparidades en los niveles de vida se podrá responder a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo, así como a los retos de una economía sustentable y respetuosa de un ambiente en constante degradación. Complementariamente, las políticas de desarrollo deben estar sujetas a un enfoque integrado y coordinado de planificación, aplicado a los asentamientos humanos y a la actividad industrial y económica, con miras a lograr un uso más racional de los recursos, evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.

Adicionalmente, algunos de los instrumentos que regulan aspectos esenciales de la conservación y la actividad humana, en relación con los recursos naturales y con el impacto de la actividad industrial, son la Convención sobre la Diversidad Biológica<sup>3</sup> y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>4</sup>.

1 ONU: *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo (Suecia), 16 de junio de 1972.

2 ONU: *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro (Brasil), 14 de junio de 1992.

3 ONU: *Convención sobre la Diversidad Biológica*. Río de Janeiro (Brasil), 5 de junio, 1992. RLA/92/G32.

4 ONU: *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York (EEUU), 9 de mayo de 1992. Esta convención dio lugar al Protocolo de Kyoto (1997), el cual busca generar un compromiso de reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, que es motivo de un agitado debate, por la falta de compromiso de diversos gobiernos con lo previsto en el mismo.

Si bien el derecho a un ambiente sano tiene un desarrollo reducido en instrumentos de derechos humanos, la doctrina tiende a ampliar su ámbito de protección. En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>5</sup> contempla la obligación de los Estados de adoptar medidas para “*el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente*”<sup>6</sup>, como parte de las medidas que se desprenden del reconocimiento del derecho a la salud. Sin embargo, el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General n.º 14 relativa al derecho a la salud<sup>7</sup>, destaca la estrecha interrelación entre la realización de este derecho y los factores medioambientales. Así, las medidas que deben adoptarse incluyen aquellas relacionadas con “*la prevención y reducción de la exposición de la población a (...) factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos*”<sup>8</sup>.

Por su parte, el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>9</sup> incluye el reconocimiento expreso del derecho humano a un ambiente sano y su interrelación con el medio humano y los servicios públicos.

En el plano nacional, el preámbulo de la CRBV señala entre los fines de la República la protección del equilibrio ecológico y de los bienes jurídicos ambientales, como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad. A su vez, el Capítulo IX está íntegramente dedicado a los derechos ambientales (artículos 127 al 129). El enunciado esencial del derecho establece que: “*Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado*”. Para su realización, el Estado tiene la obligación de garantizar un desarrollo ecológica, social y económicamente sustentable; de permitir y promover el acceso equitativo a la tecnología y su transferencia; y de restablecer el ambiente a su estado natural si este resultara alterado, obligación que alcanza así mismo a las entidades privadas que fueran responsables de la degradación.

Al mismo tiempo, se resalta el desarrollo de políticas de ordenación del territorio como fundamento para el desarrollo sustentable, en base al contexto social y económico. Una garantía significativa en lo que respecta al impacto de las actividades de desarrollo es la obligación de evaluación de impacto ambiental de toda actividad susceptible de degradar el ambiente, así como la obligación de consultar a las poblaciones afectadas por proyectos

5 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

6 Artículo 12.2, aparte b del Pidesc.

7 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación General n.14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. 11 de agosto de 2000. E/C.12/2000/4.

8 Idem, par. 15.

9 OEA: *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*. 17 de noviembre de 1988. A-52.

de desarrollo, orientada a proteger fundamentalmente a los pueblos indígenas. En definitiva, los postulados constitucionales exigen que la normativa y políticas ambientales respondan a las necesidades de la población, en correlato con sus necesidades de desarrollo, la protección del ambiente y el régimen de derechos económicos, sociales y culturales.

## Marco normativo

Son múltiples las leyes vigentes en Venezuela que regulan la materia ambiental. Las principales son la Ley Orgánica del Ambiente<sup>10</sup>, la Ley Penal del Ambiente<sup>11</sup> y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio<sup>12</sup>.

En concreto, la Ley Orgánica del Ambiente consagró como propósito el establecimiento de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, enmarcados dentro de la política de desarrollo del Estado. Dentro de estos principios rectores, se encuentra lo relativo a la ordenación territorial y planificación ambiental; el aprovechamiento racional de los recursos y fuentes energéticas; la creación de un régimen de áreas de especial protección; la prohibición y control de actividades degradantes; y la orientación de los procesos educativos y culturales asociados.

A su vez, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se orienta a establecer una política planificada de ordenación del territorio y de los asentamientos humanos, *“con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral”* (art. 2).

Otras leyes que legislan en ámbitos concretos son: la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Diversidad Biológica, la Ley de Pesca y Acuicultura y la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Esta última propone un régimen de reforma agraria basado en los principales elementos del desarrollo sustentable, incluida la justicia social, la seguridad alimentaria, la protección ambiental y agroalimentaria y la biodiversidad de los recursos naturales existentes.

Otras dos leyes enmarcadas dentro de los principios del desarrollo sustentable son: la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, que prevé la protección, conservación, exploración y explotación de manera sustentable de las fuentes de energía y de los recursos naturales; y la Ley Orgánica de Turismo, que regula las actividades turísticas como factor de desarrollo económico y social del país, en atención al desarrollo sustentable.

Finalmente, los tratados internacionales suscritos por Venezuela han venido reforzando

10 Publicada en Gaceta Oficial n.º 31.004, del 16 de junio de 1976.

11 Publicada en Gaceta Oficial n.º 4.358, del 3 de enero de 1992.

12 Publicada en Gaceta Oficial n.º 3.238 Extraordinario, del 11 de agosto de 1983.

el marco legal interno de protección del ambiente, al ser incorporados a la legislación nacional luego de su ratificación. Algunos de los ámbitos regulados por estos convenios son: protección de la flora, fauna y espacios naturales; diversidad biológica; conservación de humedales (hábitat de aves acuáticas); regulación y control del comercio de especies de fauna y flora amenazados de extinción; e, inclusive, conservación de las tortugas marinas.

### Actividad legislativa

Actualmente, se encuentra en fase de diseño el anteproyecto de Ley Orgánica para la Conservación del Ambiente, que deberá sustituir a la Ley Orgánica del Ambiente. La propuesta de ley, que se ajusta a las nuevas tendencias de desarrollo sustentable y protección ambiental y a los preceptos constitucionales, enfoca el derecho ambiental como un derecho de solidaridad, en términos de derecho esencial para la sobrevivencia.

El articulado propone un modelo de gestión mixta de las políticas y programas relacionados con la materia ambiental. Por un lado, se orienta a reforzar el rol del Estado en la planificación y ejecución de las políticas; por otro, promueve la activa participación de la sociedad en la cogestión de los programas de conservación y manejo (en áreas como el agua y los residuos sólidos), así como en las tareas de control y vigilancia.

La Defensoría del Pueblo recomendó que la ley se adapte a un nuevo modelo de Estado, incorporando los principios generales de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la educación, entre otros. Asimismo, se recomendó incorporar mecanismos que permitan normar con eficacia y eficiencia las actividades relacionadas con la conservación ambiental, como modo de garantizar la participación ciudadana, la educación ambiental y el aprovechamiento racional de los recursos y de la diversidad biológica. También se recomendó establecer explícitamente la obligación del Estado de incorporar la dimensión ambiental en todos los planes de desarrollo económico, tecnológico, educativo y social, asegurando la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Finalmente, se propuso establecer un régimen de sanciones para las invasiones de áreas protegidas, en virtud de la destrucción que pueden causar.

En lo que respecta al Proyecto de Decreto Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal Imataca<sup>13</sup>, que sustituye al polémico Decreto n.º 1.850<sup>14</sup>, la Defensoría solicitó su revisión exhaustiva, con el objeto de garantizar el uso racional de los recursos forestales, la conservación de la diversidad biológica y el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas que hacen vida en la reserva forestal.

13 La Reserva comparte su territorio con los estados Bolívar y Delta Amacuro.

14 Publicado en Gaceta Oficial n.º 36.315, del 28 de mayo de 1997. Este decreto fue objeto de decisión judicial de suspensión de sus efectos por parte de la Corte Suprema de Justicia, en el año 1998.

## Políticas públicas

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) tiene a su cargo las políticas públicas relacionadas con la conciliación de los procesos de desarrollo económico y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Con ese fin, le corresponde la regulación, formulación y seguimiento de la política ambiental del Estado, los sistemas de vigilancia de las actividades susceptibles de degradación ambiental y las políticas ambientales educativas.

El MARN trabaja actualmente bajo el marco de un Plan Sexagenal (2002-2007), que incluye ocho objetivos estratégicos, relacionados con: la conservación y manejo de las cuencas hidrográficas y el recurso hídrico; el saneamiento ambiental y control de la contaminación; la promoción de una ocupación territorial racional; el control de calidad ambiental; la conservación del ambiente y los recursos naturales, así como su desarrollo sustentable; y la inclusión de la variable ambiental como elemento integrante del desarrollo. En el periodo señalado, las prioridades están dirigidas a la gestión de los recursos agua y suelo, sobre la base del aprovechamiento y conservación integral de las cuencas hidrográficas nacionales y fronterizas, con el doble objeto de garantizar la satisfacción de la demanda hídrica y de incorporar a la sociedad civil a los procesos de gestión del agua, para así contribuir al desarrollo socioeconómico y a la profundización del régimen participativo previsto en la CRBV.

## Situación general

En el periodo de análisis, la institución procesó 134 quejas relacionadas con la protección del ambiente, la pesca, la fauna silvestre y con ilícitos ambientales. En Lara se recibieron 12 peticiones, 11 en Carabobo, 10 en Amazonas y Zulia, y en el resto de estados (Bolívar, Mérida, Anzoátegui, Delta Amacuro, Falcón, Guárico y Nueva Esparta) entre 5 y 10, excepto Delta Amacuro, donde solo se recibieron 3.

En 76 oportunidades, distintos órganos del Poder Ejecutivo fueron señalados como responsables, mientras que otras 14 quejas señalaban a empresas prestatarias de servicios. La mayoría de peticionarios señalaron la responsabilidad de las direcciones estatales del MARN (41) y de las alcaldías de los municipios afectados (21). Otros organismos señalados como responsables fueron: Petróleos de Venezuela SA (PdvsA; en 8 oportunidades), gobernaciones (en 7) y la Guardia Nacional (GN; en 5).

En cuanto a la causa de las denuncias, se reflejan dos tendencias principales: a) contaminación atmosférica, de suelos y aguas en áreas naturales y urbanas (60 casos) y b) invasión e intervención de áreas ambientalmente protegidas (23 casos). Bajo la primera



categoría, se recibieron denuncias relativas a: degradación del ambiente ocasionada por descarga de desechos líquidos, domésticos, agropecuarios e industriales; explotación y transporte de carbón a cielo abierto; inadecuado tratamiento, disposición y procesamiento de desechos en vertederos; ruido producido por actividad de alta presión; y, en mayor proporción, casos de contaminación por desechos sólidos. En la segunda categoría, las denuncias se centraban en torno a: ocupación ilegal de áreas naturales protegidas y su degradación, mediante actividades de deforestación; construcción de obras no autorizadas; expansión agrícola; tala y quema; y, en mayor proporción, asentamientos humanos.

El análisis de estas tendencias pone en evidencia las fallas estructurales en las políticas de control y vigilancia, tanto en lo relacionado con la actividad depredadora en espacios naturales, como en lo relativo a la gestión de los residuos en zonas urbanas, y de la actividad industrial. De ahí se deduce la necesidad urgente de desarrollar un sistema nacional coordinado de vigilancia y control eficiente, que propicie la protección de los sectores más vulnerables o degradantes, como son: minería, hidrocarburos, sector urbano y forestal y fauna silvestre.

A su vez, la problemática de las invasiones de áreas protegidas muestra la estrecha interrelación entre las necesidades de protección ambiental y los derechos e intereses de los sectores más necesitados. Así, mientras las políticas de desarrollo social vinculadas con el derecho a la tierra y a la vivienda adecuada no arrojen los resultados previstos, será difícil evitar las ocupaciones de áreas frágiles o protegidas.

### **Residuos Sólidos**

Desde el año 2002, la Defensoría realiza un diagnóstico de la gestión de residuos sólidos. Entre los hallazgos más notables, destaca la dispersión de las políticas públicas y de las competencias, como limitante para una adecuada regulación en la materia. Por otro lado, se detectó un vacío legal con relación al ciclo de vida útil de los sitios de disposición final, que regule la conversión de vertederos de basura en rellenos sanitarios.

A la Dirección General de Calidad Ambiental del MARN<sup>15</sup> le corresponde prestar asistencia técnica a las municipalidades en materia de gestión integral de residuos, así como vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las autoridades municipales y, en su caso, de las concesionarias del servicio. Actualmente, trabaja en conjunto con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) en el saneamiento y cierre de sitios no aptos para ser usados como vertederos (aproximadamente 1.200 a nivel nacional).

Bajo esta categoría, la Defensoría atendió 13 casos, entre los cuales destaca la problemática surgida por el inadecuado tratamiento, disposición y procesamiento de

<sup>15</sup> MARN: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003.

desechos en el relleno sanitario Santa Eduvigés, en Vargas. Este relleno, administrado en concesión por la empresa Lirka Ingeniería CA, se encuentra en una situación de grave deterioro. Sus gestores utilizaban la quema como método de manejo de los residuos, generando una grave situación de contaminación atmosférica. Tras las reiteradas denuncias de la comunidad, recogidas por prensa regional y nacional, la Alcaldía del Municipio Vargas decretó la intervención inmediata del relleno<sup>16</sup>, y nombró una comisión interventora encargada de realizar un diagnóstico.

Entre las iniciativas positivas en este ámbito, destaca la creación de mancomunidades para el manejo artesanal de vertederos de basura, con la participación de las autoridades municipales y las comunidades. Las experiencias de cogestión comunitaria en la comunidad Manorta (Táchira), el Guayabal (Aragua), y en varios municipios de la cuenca del Lago de Maracaibo (Zulia), están centradas en un modelo de gestión de bajo impacto ambiental, que además promueve la sustentabilidad de los procesos y el desarrollo socioeconómico de las comunidades. Adicionalmente, se ajusta a los principios de participación social previstos en la CRBV.

Otro avance significativo es la creación de una Red Interinstitucional, integrada por el MARN, Fundacomún, el MSDS y el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis), que supervisa la eficiencia de los proyectos en el sector. Durante el presente periodo, se levantaron planes estatales sobre residuos sólidos en los estados más desatendidos (Barinas, Sucre, Mérida, Trujillo, Delta Amacuro, Falcón y Nueva Esparta). El siguiente paso consiste en avanzar en la elaboración del Plan Nacional de Desechos Sólidos, Hospitalarios y Peligrosos, para lo cual se requiere la actualización del diagnóstico en esta materia y la validación del mismo mediante consulta pública.

### *Ocupaciones de áreas frágiles*

Los 7 casos procesados relativos a invasiones en Áreas Bajo Régimen de Administración Especial<sup>17</sup> (Abrae), se concentran en los estados centrales (Distrito Capital, Aragua, Vargas, Miranda y Guárico).

Un caso significativo se derivó de la ocupación por parte de un grupo de familias de un lote de terreno en el sector El Milagro, carretera Petare-Guareñas (Municipio Sucre, Miranda), dentro de la poligonal del Parque Nacional El Ávila. Las familias que ocuparon inicialmente los terrenos recibieron el apoyo del Instituto Nacional de Tierras (INTI) para su reubicación en otra zona del estado. Posteriormente, un grupo más numeroso ocupó los mismos terrenos, recibiendo inicialmente la orden de desocupación, dictada

<sup>16</sup> Por medio del Decreto municipal n.º 125.

<sup>17</sup> Las Abrae están reguladas por distintas leyes y normas, bajo figuras administrativas de protección tales como: parques nacionales, refugios de fauna, zonas protectoras, cuencas hidrográficas y otras.

por un juzgado de primera instancia<sup>18</sup>. La acusación fiscal contra los ocupantes se basó en delitos ambientales previstos en la Ley Penal del Ambiente, en concordancia con el Código Penal vigente<sup>19</sup>. Adicionalmente, los terrenos ocupados serían de propiedad privada, de acuerdo al catastro correspondiente. La Defensoría solicitó al tribunal que, en caso de que se concretara el desalojo, se garantizara un lugar provisional de refugio para las personas desalojadas.

Las gestiones realizadas se orientaron a promover la adjudicación de viviendas o de un terreno para el desarrollo habitacional de los ocupantes, así como a promover su organización. Para ello, se sostuvieron reuniones con el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), que sugirió que las familias se constituyeran en asociación y se dirigieran a los entes ejecutores, para poder acceder así a las adjudicaciones especiales para familias en situación de necesidad.

### ***Minería ilegal***

Asimismo, se procesaron 5 denuncias referidas al impacto de actividades de minería ilegal. Los lineamientos y políticas del Ministerio de Energía y Minas (MEM) sobre la reactivación y fortalecimiento del sector minero se centran en la explotación racional de los yacimientos minerales, en concordancia con las normas ambientales. A pesar de ello, no se ha logrado implementar las políticas de vigilancia y control ambiental necesarias para poner fin a las prácticas ilegales degradantes, así como a garantizar que los proyectos de extracción se ajusten efectivamente a los parámetros de sustentabilidad ambiental<sup>20</sup>. A su vez, al daño ambiental se suma el impacto sobre las comunidades afectadas, que en la mayoría de los casos son indígenas.

Es el caso del estado Amazonas, donde las comunidades indígenas del río Atabapo y del Parque Nacional Yapacana, Cerro Aracamoni (Municipio Atabapo), así como del río Siapa y brazo Casiquiare (Municipio Río Negro), denunciaron la presencia de actividades de minería ilegal en sus territorios<sup>21</sup>. Si bien en 2001 se aprobó una normativa que regula la actividad minera en este estado, la cual sólo permite la minería de granzón, grava y arena<sup>22</sup>, además de la práctica artesanal por parte de los propios indígenas, aún no se ha logrado frenar la actividad de extracción ilegal. Además de vulnerar los derechos de los pueblos indígenas y de implicar un impacto sociocultural negativo sobre las comunidades afectadas, esta práctica genera graves daños ambientales, tales como:

18 Juzgado de Primera Instancia en Función de Control duodécimo del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas.

19 Decreto 2.334 *contenido del Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional El Ávila*, publicado en Gaceta Oficial n.º 4.548, del 26 de abril de 1993.

20 La competencia concurrente en este ámbito corresponde a: MARN, GN, Inparques, MEM, gobernaciones y MP.

21 Adicionalmente, la actividad minera en las Abraes es ilegal.

22 Decreto n.º 1.496, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.312, del 29 de octubre de 2001.

destrucción, sedimentación y desviación de cursos de agua; alteración de la topografía y aceleración del proceso erosivo de los suelos; acumulación de desechos sólidos no biodegradables; deterioro del paisaje natural; y, en definitiva, destrucción del hábitat.

Tras entrar en conocimiento de esta situación, la Defensoría celebró una mesa de diálogo con las autoridades competentes<sup>23</sup>, en la que se abordó el estatus de las concesiones y las acciones administrativas y penales a realizar, en resguardo del ambiente y de los derechos de las comunidades afectadas. Como resultado de la mesa, se detectó la urgente necesidad de definir mejor las políticas de vigilancia y control, para poner orden a la problemática minera. También se destacó la indeterminación de las normas sancionatorias, las fallas derivadas del procedimiento a seguir en caso de decomisos y la indefinición de las políticas de regulación de empleo de indígenas por empresas transnacionales.

Los acuerdos emanados de la mesa de diálogo contemplaban el establecimiento de canales de comunicación interinstitucional, con el fin de promover la eficacia de las actividades de vigilancia; desarrollar talleres regionales de capacitación y sensibilización en materia ambiental; elaborar un manual de procedimiento para funcionarios de la administración de justicia, guardería ambiental, MEM, Fuerza Armada Nacional (FAN) y MARN; y promover la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Pueblos Indígenas en todos los ámbitos, a fin de garantizar el respeto a sus derechos.

Por otra parte, se realizó una inspección en el Parque Nacional Yapacana (Amazonas), en coordinación con representantes del MP, el MARN, la guardería ambiental y la Aduana de Puerto Ayacucho, con el fin de verificar las denuncias de las comunidades indígenas sobre daños ambientales por explotación aurífera. Las actuaciones de los órganos competentes concluyeron con la detención de 24 personas (venezolanos, colombianos y brasileños); el decomiso de armas de fuego; y la incautación de una planta eléctrica, 5 máquinas de mercurio y 3 motobombas. La evaluación de daños ambientales constató aproximadamente 5 ha. de bosque deforestadas, remoción de suelo, desviaciones del caño y presencia de desechos sólidos.

A su vez, los habitantes de San Fernando de Atabapo y de las comunidades indígenas adyacentes denunciaron la ausencia de vigilancia y control en el Parque Nacional por parte de la GN, el MARN e Inparques. Los denunciantes destacaron las enormes distancias entre los puestos de control, así como la falta de personal y la carencia de servicios y equipos de patrullaje. Asimismo, señalaron la presunta complicidad de algunos funcionarios de la GN, que permiten el paso de mineros y el traslado de alimentos y equipos, a cambio de oro.

<sup>23</sup> En este proceso participaron representantes de: MARN, MEM, GN, MP, Comisión de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la AN y Comandancia del Ejército.

### ***Fauna Silvestre***

Las políticas y programas de conservación de fauna silvestre y acuática en relación con especies amenazadas y en peligro de extinción son adelantadas por el MARN y por diversas instituciones no gubernamentales. Adicionalmente, sus hábitats están resguardados por las distintas categorías de protección, bajo el denominador común de Abrae. No obstante, los programas de guardería ambiental y del recurso fauna no tienen capacidad para salvaguardar plenamente el patrimonio ambiental amenazado de extinción, debido a la falta de desarrollo y dotación de un sistema de vigilancia y control apropiado.

En años recientes, en las playas del Golfo de Venezuela y en el Lago de Maracaibo han ocurrido una serie de varamientos de tortugas y delfines nunca antes registrados. Desde marzo de 2001 hasta marzo de 2003, se registraron 62 individuos de tortugas marinas y 33 de cetáceos varados y muertos. La información recabada por el MARN y el Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo (Iclam) no ha permitido establecer de manera definitiva las causas de la mortandad. Entre las hipótesis que se manejan están: las causas ambientales (salinidad, cambios de temperatura, contaminación); las antrópicas (traumas causados por embarcaciones o por la pesca incidental con redes de deriva); o las naturales (vejez, enfermedades, marea roja)<sup>24</sup>.

Para abordar esta problemática, la Defensoría organizó una mesa técnica, con el objetivo de plantear propuestas y soluciones a los problemas relacionados con la vigilancia y control en áreas marino-costeras y con la pesca ilícita. De la evaluación de los factores que afectan a las especies consideradas, resaltan la modificación y destrucción del hábitat natural, los efectos de las aguas servidas, la contaminación de arrecifes coralinos y los efectos de derrames petroleros y del uso de plaguicidas. Se identificó, asimismo, la sobreexplotación de los recursos en zonas de alimentación y desove de tortugas, el saqueo de nidadas de tortugas marinas y la captura accidental de especies que no son el objetivo primario de la pesca, así como la captura de individuos por redes abandonadas y líneas de pesca.

En cuanto a los problemas operativos para una protección eficaz, destacan la escasez de personal y de equipos para la vigilancia y control, y la falta de información y coordinación entre las autoridades competentes<sup>25</sup>. Entre las propuestas, se recomendó la realización de campañas sistemáticas de concienciación y divulgación, para enfrentar el comercio ilegal de Carey y otros productos derivados, así como desarrollar programas para promover la participación activa de las comunidades en la conservación de los recursos naturales.

A raíz de este proceso, la Dirección Estatal Ambiental del Zulia elaboró, en coordinación con otros entes regionales, el proyecto de Evaluación de la Mortandad de Cetáceos y Tortugas

24 ICLAM: *Problemática de los delfines y tortugas marinas muertas en las playas del Golfo de Venezuela, Estado Zulia*. Maracaibo, agosto de 2001, pág. 1.  
25 Ídem.

Marinas en el Golfo de Venezuela, mediante el cual se espera obtener información sobre las posibles causas de estos sucesos. Adicionalmente, se promulgó un Decreto de Medidas Precautelativas, de conformidad con la Ley Penal del Ambiente, que establece que toda persona que tenga conocimiento sobre sucesos o eventos relacionados con mortandad de especies acuáticas en el Golfo de Venezuela tiene la obligación de notificar al MP.

### *Alimentos transgénicos*

En el campo de la bioseguridad<sup>26</sup>, Venezuela ratificó en 2002 el Protocolo sobre la Seguridad de la Biotecnología o Protocolo de Cartagena, que establece directrices para el movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente (OMG). De igual manera, se diseñó el proyecto de reglamento que regulará transitoriamente la seguridad de la biotecnología moderna, prohibiendo los OMG hasta la fecha de su publicación. A su vez, se creó la Comisión Nacional de Bioseguridad, como organismo técnico-científico asesor del Ejecutivo Nacional en todo lo relacionado con actividades vinculadas con este tipo de organismos.

Durante el periodo de estudio, la Red de Acción en Alternativas al uso de Agrotóxicos de Venezuela denunció ante la Defensoría la venta de alimentos en base a soya modificada en el Mercado Periférico de Mérida, sin contar con los permisos pertinentes. Los estudios realizados confirmaron la presencia de OMG en las muestras. La Defensoría contactó a las autoridades competentes del MSDS, el MARN y el Ministerio de Producción y Comercio, a fin de proponer políticas de control de ingreso de OMG a los mercados del país e implementar las medidas técnico-científicas y jurídicas necesarias, de acuerdo a las leyes vigentes. Entre tanto, el MARN dictaminó que no existen elementos suficientes para abrir un procedimiento sancionatorio o imponer sanciones administrativas a los responsables de la venta de soya modificada.

Con posterioridad, la Defensoría organizó una mesa de diálogo con los organismos competentes, de la que se derivó el compromiso del MSDS de regular el etiquetado de productos contentivos de OMG para finales de año; el inicio de una serie de talleres de divulgación pública sobre este tema; y el estudio continuado del tema para buscar alternativas.

Presunto riesgo ambiental de la reactivación de la industria petrolera.

La paralización progresiva de actividades en la industria petrolera, en el marco de la convocatoria a paro de diciembre de 2002, generó una situación de desabastecimiento generalizado de combustible en el país e impactó negativamente en la prestación de diversos servicios públicos. Sus consecuencias, así como las acciones tomadas para revertir sus efectos, son motivo de análisis en diversas secciones de este Anuario.

<sup>26</sup> MARN: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003, pág. 101.

Por su parte, los ejecutivos y trabajadores de Pdvsa que secundaron la actividad de protesta se negaron a responder a los llamados a regresar a sus puestos de trabajo. El desacato se produjo así mismo en relación con la decisión del TSJ del 19 de diciembre, por medio de la cual la Sala Constitucional había ordenado a todos los actores y organismos relacionados con la industria a cumplir con las resoluciones orientadas a garantizar la continuidad de sus actividades<sup>27</sup>. Ante esta situación, la empresa adelantó un plan de contingencia para enfrentar la paralización de actividades. A su vez, los promotores del paro divulgaron ampliamente noticias sobre los supuestos daños al ambiente generados por la inexperticia de los trabajadores que asumieron las labores de reactivación, así como por los colectivos sociales que apoyaron la gestión de la emergencia.

El 9 de enero de 2003, el diputado César Pérez Vivas introdujo ante el TSJ un recurso de amparo por intereses colectivos y difusos contra el Presidente de la República, Hugo Chávez, y el presidente de Pdvsa, Alí Rodríguez Araque. La acción solicitaba el cese de *“los intentos y órdenes dadas por estos funcionarios, para reanudar operaciones en la Industria Petrolera Nacional”*, por considerar que la falta de experiencia y formación de los trabajadores que participaban en la reactivación de la industria habría producido cuantiosos daños ambientales. Para sustentar el recurso, la parte accionante refirió una serie de hechos comunicacionales, que supuestamente demostraban los daños ecológicos generados por la reactivación de la actividad petrolera.

El 18 de febrero, el TSJ declaró inadmisibile la acción de amparo, al considerar que se pretendía con ella inaplicar la decisión del 19 de diciembre, que conminaba a todas las personas relacionadas con la empresa a acatar las normas de reiniciación de actividades. A su vez, el alto tribunal consideró que los recaudos presentados no demostraban los daños ambientales señalados. El TSJ consideró que los mismos mostraban opiniones personales o hechos no reseñados de manera unívoca por los medios de comunicación social, lo cual permitía abrigar dudas acerca de su certeza. A su vez, destacó que *“otros provienen de personas con interés directo en hacer correr este tipo de información”*<sup>28</sup>.

En un estudio adelantado por Jorge Hinestroza, docente e investigador del Área Ambiental de la Facultad de Ciencias de la Universidad del Zulia y por otros especialistas, se evidenció que *“los derrames ocurridos en el Lago durante el paro petrolero no presentaron una frecuencia muy superior a los períodos anteriores y fue*

27 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.

28 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 225, del 18 de febrero de 2003. Exp. n.º 03-0071 a.c.

*observada una situación habitual en ese sentido*<sup>29</sup>. Los investigadores señalaron que las noticias publicadas por la prensa nacional fueron presentadas de una manera inapropiada, errónea y confusa, y destacaron el modo en que los actores políticos que promovían el paro contribuyeron deliberadamente al alarmismo ambiental. Sin embargo, también se evidenció un manejo inadecuado de la situación por parte de las autoridades del MARN. En ese sentido, destacaron la incapacidad crónica del organismo “*para ejercer un monitoreo continuo de las actividades petroleras*”, las cuales tienen un impacto sostenido sobre el área que data de décadas.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo**

Agilizar el proceso de consulta pública, discusión y promulgación del Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas, promoviendo su discusión en todos los ámbitos de interés.

Promover el análisis intersectorial del proyecto de Ley Orgánica de Conservación Ambiental, para incorporar mecanismos más rigurosos de fiscalización y control de la actividad minera y otras actividades susceptibles de alto impacto ambiental.

Estudiar la incorporación al Código Penal de un capítulo especial sobre delitos mineros, para solventar la indeterminación de las normas sancionatorias.

Darle prioridad al proceso de discusión y aprobación de la Ley Orgánica de Residuos Sólidos.

### **Al Poder Judicial**

Promover la cooperación interinstitucional entre jueces, fiscales y defensores, para coordinar la actividad sancionatoria en materia de minería.

Capacitar a los jueces con competencia en materia ambiental sobre los procedimientos administrativos y penales aplicables.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información interinstitucional, con el objeto de garantizar una aplicación coordinada de las políticas y programas de todos los organismos y organizaciones de competencia concurrente, así como para garantizar la cohesión en las funciones de control y supervisión.

Avocarse al conocimiento de la problemática de las invasiones, orientando a la

29 VARIOS AUTORES: *El sabotaje tecnológico de PDVSA y los derrames petroleros en el Lago de Maracaibo*. Maracaibo, junio de 2003. En: <[http://www.alainet.org/active/show\\_text.php3?key=4019](http://www.alainet.org/active/show_text.php3?key=4019)>.



población de escasos recursos económicos para que tramite su inclusión en los proyectos de desarrollo habitacional, a fin de poder optar a una vivienda digna.

### ***En materia ambiental***

Emprender urgentemente el Programa y Plan Nacional de Vigilancia y Control Ambiental, con el objeto de consolidar el trabajo operativo de control del impacto ambiental derivado de la actuación pública y privada, capacitando a la Armada para la investigación de ilícitos ambientales en áreas marino-costeras.

Fortalecer la vigilancia en los Parques Nacionales y otras Abrae, propiciando la cogestión en su administración, para promover la participación de las comunidades en la protección y aprovechamiento sustentable de sus propios recursos.

Implementar planes de señalización en las áreas protegidas afectadas por invasiones y dictar las directrices para la ejecución de programas de recuperación y reforestación a corto plazo.

Agilizar los trámites requeridos para la desafectación de los vertederos de basura en Parques Nacionales, a fin de facilitar su saneamiento, clausura o traslado.

Incorporar a la Defensoría del Pueblo en la Comisión Nacional de Bioseguridad, para favorecer el seguimiento de los casos relacionados con OMG.

### ***En materia minera***

Solicitar la colaboración de gobernaciones y autoridades municipales, a fin de obtener resultados satisfactorios en materia de minería sustentable y control de la minería ilegal.

Suministrar información permanente sobre el control y la supervisión de las cooperativas que explotan oro, así como de los pequeños mineros.

Definir cual es el bien jurídico protegido en la relación ambiente-indígena, a fin de precisar los delitos cometidos por los indígenas y que no son sancionados.

Desarrollar talleres regionales y elaborar un manual de procedimiento dirigido a jueces, fiscales, guardias ambientales, MEM, FAN y MARN, para sensibilizar sobre el tema ambiental.

### **Al Poder Municipal**

Reforzar el cumplimiento de la normativa ambiental a nivel municipal, en cuanto a su competencia en el resguardo de la recolección y tratamiento de desechos, así como en la supervisión del cumplimiento de los contratos por parte de las concesionarias del servicio.

Coordinar con el MARN la creación de los modelos de gestión en materia de residuos sólidos en el ámbito municipal, a fin de organizar mancomunidades que propicien el manejo y disposición final de los desechos y el bajo impacto ambiental.



*Capítulo 9*

*Servicios públicos*



# Servicios públicos

## SUMARIO

*Los servicios públicos resultaron particularmente afectados por el lock out empresarial y el paro petrolero, especialmente los centros educativos y de salud, el abastecimiento de combustible y víveres y los servicios bancarios, entre otros. Más allá de esta circunstancia extraordinaria, el panorama nacional de los servicios públicos acusa signos de transformación, dirigida hacia la adecuación de la institucionalidad propuesta por los nuevos marcos normativos.*

*El marco legislativo registró un nuevo cambio, con la aprobación en segunda discusión de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, que se sumaría a la nueva institucionalidad que deberá imponerse en los sectores de telecomunicaciones, agua y electricidad, específicamente. Las políticas públicas han dado prioridad a la extensión de la cobertura de servicios públicos básicos (agua potable, electricidad y gas doméstico) hacia zonas tradicionalmente excluidas, a través de la inversión en infraestructura y la puesta en marcha de planes piloto de abastecimiento con microplantas.*

*Destaca también positivamente el impulso otorgado a la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos. Entre estas últimas iniciativas pueden mencionarse las mesas técnicas de agua, mancomunidades de aseo urbano y comités de tierras urbanas, así como las cooperativas para la distribución de gas.*

*Entre tanto, se registraron pocos avances relativos a la creación y el desarrollo de los mecanismos de regulación de servicios públicos previstos en el actual marco normativo; tampoco las instancias ya existentes tuvieron actuaciones destacables, tal como lo demuestra el alto registro defensorial de denuncias relativas a irregularidades de medición y la facturación del consumo, sobre todo en cuanto a electricidad y agua potable.*

*En total, la Defensoría conoció 1.711 denuncias y quejas relativas a servicios, lo que representa una disminución del 21,15% respecto a 2002. Al igual que el año pasado, los servicios de electricidad, banca y agua potable fueron los más denunciados. La mayoría de los casos conocidos corresponden a irregularidades; 598 de ellas eran reclamos por facturación y 116 por operaciones bancarias no reconocidas por los usuarios. También se incluyeron 73 quejas por mala calidad de servicios, 66 por fallas de mantenimiento, 43*

*por cobros indebidos o injustificados y 26 reclamos por perjuicios atribuibles al Estado o a empresas prestatarias de servicios.*

## Doctrina

Los servicios públicos son el conjunto de actividades destinadas a satisfacer necesidades de interés general, colectivo o difuso. De ahí que la garantía de su accesibilidad y calidad se corresponda con una de las responsabilidades del Estado, en su rol de garante de los derechos humanos, pues supone la materialización de la obligación de brindar condiciones de vida adecuadas a los ciudadanos, mediante la justa distribución de los recursos existentes. Para ello, le corresponde asumir o bien la prestación directa, o bien la rectoría y vigilancia de los servicios entregados en concesión al sector privado.

Si bien la vinculación directa de la normativa y doctrina internacionales de derechos humanos con los servicios públicos es reducida, un grupo significativo de instrumentos internacionales recogen disposiciones asociadas a estas obligaciones. En concreto, el concepto de nivel de vida adecuado contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> sienta las bases para la definición del conjunto de servicios públicos. A su vez, otras referencias relevantes se encuentran en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc: arts. 11, 12 y 13)<sup>2</sup> y en otros tratados fundamentales.

En su Observación General n.º 4, dedicada al derecho a la vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc)<sup>3</sup> considera el acceso permanente a los servicios básicos como un elemento fundamental del derecho<sup>4</sup>. Así, su contenido incluye la disponibilidad de los servicios domiciliarios (agua potable, electricidad, aseo, gas doméstico, saneamiento y telefonía) y otros, como el acceso a instalaciones de salud, a facilidades de telefonía pública o servicios de empleo. Además, al asociarse directamente con el derecho a la vida digna, los servicios públicos se erigen como condición para la consecución de los derechos a la salud, la seguridad social, la educación, la protección del Estado, la identidad y la recreación, entre otros.

Más recientemente, el Cdesc emitió la Observación General n.º 15, referente al derecho humano al agua como recurso natural y bien público, “...*indispensable para vivir dignamente* y [...] *condición previa para la realización de otros derechos humanos*”<sup>5</sup>. Así, el Cdesc

1 ONU: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.

2 ONU: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

3 Órgano de las Naciones Unidas encargado de la interpretación del Pidesc.

4 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 4. El derecho a una vivienda adecuada*. ONU. 13 de diciembre de 1991. E/1991/23.

5 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 15. El derecho al agua*. ONU. 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11.

confirma la obligación de los Estados partes del PIDESC de garantizar el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre y asequible para el uso personal y doméstico, asociado al derecho al más alto nivel de salud posible, como elemento consustancial al derecho a la vida.

La CRBV es cónsona con lo establecido por el Cdesc, al consagrar de forma innovadora el derecho de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a acceder a información adecuada y no engañosa sobre los servicios que consumen; a la libertad de elección; y a un trato equitativo y digno (art. 117). El texto constitucional también recoge el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, con acceso a los servicios esenciales (art. 82); el derecho a la salud y a los servicios de salud, que debe garantizar el Estado por medio de un sistema nacional no sujeto a privatización; el derecho a la seguridad social como servicio público (lo que condiciona el conjunto de regímenes que de él se derivan); y el derecho a la educación, destacando el deber estatal de crear instituciones y servicios que garanticen a los ciudadanos el derecho a una educación integral de calidad, permanente y en igualdad de condiciones (art. 103).

Otros servicios públicos de rango constitucional son los de radio, televisión y redes de bibliotecas y de informática, como recursos para asegurar el acceso a la información; (art. 108); los servicios estatales de información (art. 110); y los servicios de deporte y recreación (art. 111).

Por otra parte, si bien a los Estados les compete cumplir con los servicios públicos asociados a las obligaciones de derechos humanos, el régimen en que se concretarán es dependiente del ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, prevalecen en la doctrina ciertos rasgos comunes vinculados con la prestación de estos servicios, algunos de los cuales son <sup>6</sup>:

*a) Igualdad:* Los usuarios de los servicios públicos deben ser considerados en un plano de imparcialidad absoluta frente a la prestación.

*b) Continuidad:* La prestación continua del servicio debe constituir la regla, ya que una reiterada interrupción afectaría la calidad de vida.

*c) Adaptabilidad del servicio:* Dada la naturaleza cambiante de la sociedad, el servicio público debe ser flexible y adaptable a los requerimientos y necesidades en evolución.

*d) Neutralidad del servicio:* Independientemente de que la prestación del servicio público corresponda al Estado o a organismos privados, no deben privar intereses particulares o de otra índole que desvirtúen la esencia misma de la prestación.

*e) Eficacia y calidad del servicio:* En atención a su incidencia sobre la calidad de vida, su prestación debe estar orientada por criterios de eficiencia y calidad, así como de atención debida y de respeto a los usuarios.

De la obligación genérica de garantizar los servicios públicos esenciales, se desprenden

6 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Derecho a huelga y servicios públicos*. Caracas, abril de 2001. Mimeo.

dos obligaciones estatales complementarias: garantizar la prestación de los servicios y vigilar la eficiente prestación de las actividades entregadas en concesión a empresas privadas. El panorama actual ha puesto en evidencia el rol fundamental de los sistemas de regulación estatal, que deben tomar en cuenta la función social del servicio; la adecuada fiscalización de la prestación; el establecimiento de mecanismos que garanticen la responsabilidad de las empresas prestatarias; la protección de los usuarios; y la supervisión de las condiciones de competencia.

En cuanto a los modelos de gestión de los servicios, si bien las tendencias globales se orientan a promover su privatización y autorregulación, en el caso de Venezuela, la CRBV establece un modelo socioeconómico alternativo, basado en tres ejes complementarios. Por un lado, se encuentra la garantía indeclinable de prestación estatal de servicios esenciales como la educación, la salud y la seguridad social. Por otro lado está el fortalecimiento del rol de las instituciones públicas y de su progresiva capacidad de supervisión sobre la actuación de terceros, en este caso, las empresas prestatarias. Finalmente se promueve un modelo de gestión pública participativo, por medio de los mecanismos para *“proveer a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos”* (art. 173).

A su vez, la promoción de la cogestión de los servicios se establece en las disposiciones que prevén la participación ciudadana en lo social y económico (art. 70), y en el derecho de participación de trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas, mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios (art. 184). Finalmente, el conjunto de derechos sociales contemplados en la CRBV prevé la participación corresponsable y solidaria de las comunidades, en la planificación, ejecución y control de los programas y políticas asociados.

## Marco normativo

El modelo constitucional de Estado federal descentralizado distribuye las competencias en materia de servicios públicos en función de los distintos poderes territoriales. Estos servicios están regulados por normas nacionales, regionales y municipales, que rigen tanto las obligaciones en la prestación de los servicios públicos, como los mecanismos de regulación que de ellos se deriven.

La CRBV impone al régimen local obligaciones muy específicas, garantizando a los habitantes de cada entidad el derecho de acceder a la prestación de servicios básicos. A su vez, la responsabilidad de prestación o regulación de ciertos servicios es concurrente, para los poderes nacional o estatal. Dichas competencias están desarrolladas en diversas leyes analizadas a continuación, especialmente las vinculadas con los servicios públicos domiciliarios o básicos.



La Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (Lopsaps)<sup>7</sup> tiene como objetivo regular la prestación de los servicios públicos de agua potable y de saneamiento, estableciendo el régimen para su fiscalización, control y evaluación. Asimismo, se orienta a promover la salud pública, la preservación de los recursos hídricos y la protección del ambiente, en concordancia con la política sanitaria y ambiental y con los planes de desarrollo económico y social<sup>8</sup>. Su entrada en vigencia en 2001 solventó la dispersión legislativa que suponía la supeditación del proceso de regulación y prestación a 87 instrumentos legales diferentes.

Por medio de la Lopsaps, se crean dos instancias nacionales: la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, adscrita al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN), con funciones de planificación y rectoría; y la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, asignada al Ministerio de Producción y Comercio (MPC), a la que le compete la regulación y control del servicio, en atención de solucionar los conflictos y proteger los derechos de los consumidores.

La implementación de esta nueva ley conlleva relevantes cambios en el régimen del agua, pues implica la reestructuración institucional y organizacional de los servicios, y promueve la competencia municipal en su prestación. De igual manera, se promueve la participación ciudadana en las actividades relacionadas con la planificación, distribución y ejecución, mediante la institucionalización de las mesas técnicas de agua. En opinión de la Defensoría, esto no sólo permite profundizar en la gestión participativa del servicio, sino que además facilita la solución a uno de los problemas más denunciados por los consumidores del servicio: el bajísimo nivel de medición del consumo real en todo el territorio nacional. Al igual que con el servicio eléctrico, la práctica de estimación del consumo por parte de las empresas prestatarias repercute directamente en la facturación, trayendo como consecuencia inconformidad de los consumidores, falta de recaudación para las prestatarias y denuncias por interrupciones indebidas del servicio. En ese contexto, las mesas técnicas garantizan el adecuado acceso a la información y permiten a los usuarios incidir efectivamente en la planificación y prestación del servicio.

A su vez, el nuevo marco jurídico del sector eléctrico proyecta una intensa y compleja reorganización de todo el sector. La Ley Orgánica del Servicio Eléctrico (LOSE)<sup>9</sup> define el régimen del servicio eléctrico en todo el territorio nacional, especificando las actividades

<sup>7</sup> Gaceta Oficial n.º 5568, del 31 de diciembre de 2001.

<sup>8</sup> La Lopsaps define al servicio público de agua potable, como la entrega de agua apta para el consumo humano a los suscriptores o usuarios, por medio de tuberías. Igualmente contempla los procesos asociados de captación, conducción, almacenamiento y potabilización del agua. El servicio público de saneamiento es definido como la recolección por tuberías de las aguas servidas procedentes de los domicilios, e incluye la conexión y los procesos de conducción, tratamiento y disposición final de las mismas.

<sup>9</sup> *Ley Orgánica de Servicio Eléctrico*, Gaceta Oficial n.º 5568, del 31 de diciembre de 2001.

de “*generación, transmisión, gestión del Sistema Eléctrico Nacional, distribución y comercialización de potencia y energía eléctrica*” (art. 1). Del mismo modo, precisa los principios que deben regir las actividades propias del servicio, consagrando el carácter de la energía eléctrica como servicio y utilidad pública, así como la promoción y defensa de la libre competencia.

Este instrumento reconoce el derecho de los usuarios de acceder al servicio en condiciones de igualdad; a disfrutar de un servicio de calidad, sin interrupciones, a precios razonables y asequibles; y a obtener una respuesta oportuna a los reclamos, así como información pertinente sobre el servicio y sobre las herramientas necesarias para la defensa de sus derechos.

Otra de las modificaciones relevantes de la ley es la separación jurídica de las actividades que conforman el suministro de electricidad, disposición que se orienta a enfrentar el carácter monopólico de las empresas que desarrollan actividades que van desde la generación hasta la comercialización del servicio.

La reestructuración institucional del sector implica, al igual que en el sector hídrico, la municipalización del servicio, la promoción de espacios para la supervisión ciudadana en la planificación y fiscalización de la calidad del servicio eléctrico, y cambios en el sistema regulatorio. Al Ministerio de Energía y Minas (MEM) se le asigna la función de supervisar y tutelar dos nuevas instituciones: la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y el Centro Nacional de Gestión del Sistema Eléctrico.

La primera de ellas, adscrita al mismo MEM, cuenta con autonomía funcional administrativa y financiera, para la regulación, supervisión, fiscalización y control de las actividades, además de la protección de los derechos e intereses de los usuarios del servicio eléctrico. La segunda es patrimonio de la República y debe ejercer el control, supervisión y coordinación de la operación integrada de los recursos de generación y transmisión del Sistema Eléctrico Nacional.

Los municipios tienen entre sus competencias la promoción y la fiscalización del servicio en el área de su jurisdicción; la prestación del servicio de alumbrado público y su fiscalización; la adecuada atención a los reclamos y el debido acatamiento de las sanciones impuestas por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. El régimen de gestión promueve la participación ciudadana en la fiscalización y la coordinación de los planes de expansión del servicio con los de desarrollo urbano local.

Por otra parte, el objeto de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>10</sup> (LOTE) es establecer el marco legal de las telecomunicaciones, para garantizar el derecho de las personas a la comunicación. Esta actividad es declarada no como servicio público, sino

10 Gaceta Oficial n.º 36.970, del 12 de junio de 2000.

como actividad económica de interés general, prestada en régimen de libre competencia, previa obtención de la habilitación administrativa pertinente por parte del Estado. El Estado tiene la obligación de garantizar el servicio universal de telecomunicaciones, descrito como “...*el conjunto definitivo de servicios de telecomunicaciones que los operadores están obligados a prestar a los usuarios para brindarles estándares mínimos de penetración, acceso, calidad y asequibilidad económica con independencia de la localización geográfica*” (art. 49).

La normativa reconoce el derecho de los usuarios al acceso al servicio en condiciones de igualdad, eficiencia, calidad y continuidad. Igualmente, garantiza la privacidad de las telecomunicaciones, la oportuna y detallada facturación, el servicio gratuito de llamadas de emergencia, así como el reintegro oportuno por conceptos de depósitos o garantías a favor del cliente, y la atención a solicitudes o reclamos derivados de la prestación del servicio.

El Ministerio de Infraestructura (Minfra) es el ente rector en materia de telecomunicaciones, encargado de elaborar las políticas aplicables al sector; mientras que a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) le compete dictar normas y planes técnicos dirigidos a la promoción y desarrollo de las telecomunicaciones, ofrecer la oportuna protección a los usuarios y operadores, gestionar las habilitaciones administrativas a los concesionarios e inspeccionar y fiscalizar la operación de servicio de telecomunicaciones.

Estos dos organismos deben coordinarse para alcanzar progresivamente las obligaciones del servicio universal y garantizar la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, en todo el espacio geográfico venezolano. Igualmente, deben garantizar que las personas con discapacidades o con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico fijo.

A su vez, los operadores de servicios de telecomunicaciones tienen la libertad de fijar libremente sus precios, salvo en lo que respecta a los servicios prestados en función de una obligación de servicio universal, como la telefonía pública.

En el ámbito del gas, la Ley de armonización y coordinación de competencias de los poderes públicos nacional y municipal para la prestación de los servicios de distribución de gas con fines domésticos y de electricidad<sup>11</sup> busca armonizar la concurrencia de distintas instancias del poder público en relación con estos servicios, en vista de la disgregación de competencias en marcos normativos como la CRBV, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la LOSE y la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG).

En ese sentido, al Poder Público Nacional le compete el régimen general de los servicios domiciliarios de gas doméstico y de electricidad; la reglamentación técnica de los sistemas de distribución; la fijación y ajustes de tarifas de transporte y distribución; la calificación

<sup>11</sup> Gaceta Oficial n.º 37.319, del 7 de noviembre de 2001.

técnica de los prestatarios de los servicios; las concesiones en materia de distribución del gas; la fiscalización de la prestación; y la potestad sancionatoria. Mientras que al Poder Municipal le corresponde la promoción y garantía de la prestación; el mantenimiento y mejoramiento de los servicios; el otorgamiento de concesiones; la promoción de la organización de los usuarios; y la atención de los reclamos relativos a la calidad de los servicios.

## Actividad legislativa

En la actualidad, las múltiples normas vinculadas con el tratamiento de los residuos sólidos no establecen criterios básicos claros para el manejo integral de los desechos sólidos, desde su producción hasta su disposición final. De ahí que la Defensoría considere prioritaria la sanción final del Proyecto de Ley de Residuos y Desechos Sólidos, que fue aprobado por la Asamblea Nacional (AN) en primera discusión el 26 de septiembre de 2002, y entrará a segunda discusión a comienzos del año 2004<sup>12</sup>.

El proyecto establece la planificación, organización, dirección, control y evaluación para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos, en cada una de las fases de la prestación del servicio: generación, limpieza urbana, almacenamiento, recolección y transporte, transferencia, aprovechamiento, tratamiento y procesamiento de los residuos sólidos. A su vez, distingue las competencias de los distintos niveles de gobierno y crea la Comisión Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, instancia intergubernamental encargada de la elaboración del Plan Nacional del Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos

Al cierre de este Anuario, la AN aprobó en segunda discusión la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario<sup>13</sup>, instrumento normativo cardinal para la defensa, protección y salvaguarda de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. En síntesis, la ley consagra los derechos de los consumidores y usuarios, y amplía los supuestos de responsabilidad de los proveedores<sup>14</sup>. Especial énfasis reciben los derechos relacionados con los servicios públicos domiciliarios, desarrollados en un capítulo que incluye, entre otros aspectos, la posibilidad de demandar al Estado venezolano por el incumplimiento de sus obligaciones o por daños a un usuario.

Respecto al Sistema Nacional de Protección al Consumidor, cabe destacar que incluye entre sus integrantes a los productores y comerciantes, siempre que no contribuyan con el

12 ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Residuos y Desechos Sólidos*. Exposición de motivos. Exp. n.º 222.

13 VENPRES: *Nueva ley de protección al consumidor prohíbe venta en dólares*. Nota de prensa, Caracas, 30 de enero de 2004.

14 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Estudio comparativo entre la vigente Ley de Protección al Consumidor y al Usuario y su proyecto de reforma*. DD-273-03/25-09-2003.

financiamiento de ningún ente de protección al consumidor. Además, se amplía la posibilidad de creación de asociaciones de consumidores y usuarios, al reducir la cantidad mínima de integrantes de 100 a 25 miembros.

En el régimen sancionatorio, se prevé el aumento de la pena para los siguientes delitos: usura genérica, importación de bienes nocivos para la salud y uso ilícito de información. También contempla como delitos los recargos ilegales o las comisiones por el medio de pago utilizado por el consumidor y usuario. En cuanto a los procedimientos, se definen lapsos más breves que los establecidos por la anterior ley, estimando una reducción de 4 meses en los lapsos para la reparación de daños, una vez que se inicia un procedimiento de sustanciación.

Por otra parte, la propuesta de Ley de Servicios Postales fue aprobada en primera discusión el 18 de septiembre de 2002. Al cierre de este Anuario, el informe final se encontraba en proceso de elaboración, para ser presentado en segunda discusión. Este instrumento establece la obligación estatal de garantizar la prestación del servicio a todos los ciudadanos, el correcto funcionamiento del mercado postal y la sanción de conductas que obstaculicen o distorsionen los fines sociales que caracterizan al servicio postal universal y los derechos económicos que sustentan a la libre competencia.

Específicamente, el artículo 5 considera al Estado como operador público, capaz de proveer el servicio postal de conformidad con los principios constitucionales de universalidad, accesibilidad, economía, justicia, equidad, progresividad, igualdad, solidaridad, preeminencia social y corresponsabilidad.

Finalmente, el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Venezolano de Calidad norma lo relativo a los subsistemas que integran el Sistema Venezolano de Calidad, para lo cual crea el Consejo Nacional para la Calidad (CNC), órgano encargado de asesorar al MPC sobre las políticas en materia de calidad<sup>15</sup>. La relevancia de esta instancia radica en su competencia en la formulación de directrices y políticas en materia de calidad, en relación con los servicios públicos.

La propuesta de incluir a la Defensoría como miembro del CNC ha sido rechazada por la misma institución, pues supeditaría su actuación al Poder Ejecutivo, del cual depende el Consejo. Como alternativa, se propuso modificar el artículo 27 del proyecto de ley, para garantizar la atribución defensorial de formular recomendaciones y observaciones ante el CNC. Estas recomendaciones fueron aprobadas por la Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología y Comunicación Social de la AN, que realizó las modificaciones pertinentes.

---

15 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones al proyecto de Ley Orgánica del Sistema Venezolano para la Calidad*. S/f. En: <<http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=16010025&id=488&plantilla=8>>.

## Políticas públicas

Antes de iniciar un breve repaso por algunas de las políticas públicas vinculadas con los servicios públicos, y particularmente con los servicios domiciliarios, es necesario contextualizar el panorama nacional, dado el complejo universo de actores y roles que se ubican en el ámbito de la prestación y la regulación de los servicios públicos en Venezuela.

Las responsabilidades relativas a la prestación del servicio corresponden a diferentes instancias del poder público (municipal, estatal y nacional), mientras que las atribuciones de regulación se encuentran dispersas en un significativo número de ministerios u organismos adscritos a ellos. Así, por ejemplo, la regulación del servicio de agua potable compete a Hidrológicas de Venezuela (Hidroven), organismo dependiente del MARN; los servicios bancarios son regulados por la Superintendencia de Bancos (Sudeban), organismo adscrito al Ministerio de Finanzas (MF).

Aunado a lo anterior, el panorama actual evidencia una tendencia a cambios significativos en el entorno de los servicios públicos, especialmente en relación con la transición hacia los nuevos regímenes legales de los servicios de agua potable, electricidad y telecomunicaciones. Este proceso supone un nuevo orden institucional, basado en la tendencia a la municipalización de los servicios y la apertura a la participación social en su gestión.

### Agua potable

La reforma institucional iniciada en el sector hidrológico venezolano en 1990 dio un carácter transitorio a la organización actual, que tiene como casa matriz a Hidroven. Asimismo, 10 de las 15 empresas hidrológicas que suministran agua potable en todo el territorio nacional son dependientes del Estado<sup>16</sup>; mientras que las 5 empresas restantes son resultado del proceso de descentralización del servicio iniciado en 1993<sup>17</sup>.

La política aplicada por Hidroven durante el periodo 2002-2003 ha puesto énfasis en generar las condiciones para darle viabilidad a la reorganización del sector, luego de promulgada la Lopsaps y dada la naturaleza novedosa del nuevo marco legal. Para ello, además de privilegiar lo relacionado con la reglamentación de la ley, diseñó un plan de capacitación a corto plazo, dirigido a brindar herramientas al personal que ejercerá funciones rectoras y reguladoras de los servicios<sup>18</sup>.

Vinculado con el derecho de los usuarios a acceder al servicio, el Ejecutivo Nacional elaboró el Plan Sexenal de Requerimientos de Inversión del Sector Agua Potable y

16 Estas son: Hidroandes, Hidrocapital, Hidrocaribe, Hidrocentro, Hidrofalcón, Hidrolago, Hidrollanos, Hidropáez, Hidrosuroeste y CVG-GOSH.

17 Ese mismo año se constituyó Aguas de Monagas; en años sucesivos, se crearon las empresas Hidrolara, Aguas de Mérida, Aguas de Yaracuy y Aguas de Portuguesa. Información disponible en: <<http://www.marn.gov.ve/hidroven/hidroven#emphidro>>.

18 MINISTERIO DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003. Pág.160.

Saneamiento para el periodo 2000-2007, que contempla el desarrollo de obras en materia de: rehabilitación y ampliación de sistemas de abastecimiento de agua potable, y de recolección, tratamiento y disposición final de aguas servidas y mejoramiento comercial en todo el ámbito nacional. El aspecto comercial es prioritario, pues define la relación entre el prestador y el usuario; particularmente, se hace referencia a la justa retribución del consumo y a la efectiva respuesta ante los reclamos, aspectos que concentran el mayor porcentaje de denuncias sobre este servicio.

A su vez, la gestión de Hidroven y sus empresas filiales ha promovido ampliamente el derecho a la participación, mediante la constitución de las mesas técnicas de agua y los consejos comunitarios. Se trata de espacios de participación comunitaria contemplados en el artículo 75 de la Lopsaps, cuya organización es facilitada por las empresas hídricas.

### Servicio eléctrico

El servicio eléctrico comprende actividades de generación, transmisión y gestión del Sistema Eléctrico Nacional, así como la distribución y la comercialización de potencia y energía eléctrica (LOSE, art. 1). Estos procedimientos se llevan a cabo a través del Sistema Eléctrico Interconectado (SEI), integrado por 18 empresas eléctricas coordinadas por la Oficina de Operación del Sistema Interconectado (Opsis). Hasta tanto se constituya la Comisión Nacional de Energía, la regulación es ejercida transitoriamente por el MEM.

El Estado venezolano se encarga de la prestación del servicio eléctrico, a través de la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (Cadafe), empresa que genera, transmite y distribuye el servicio en todo el país mediante sus filiales<sup>19</sup>. A su vez, diversas empresas privadas también participan en el sector eléctrico, por medio de concesiones<sup>20</sup>.

El sector eléctrico depende notablemente del recurso hídrico, pues predomina la generación a través de plantas termoeléctricas. El porcentaje más alto de la energía que consumen los venezolanos se genera a través de ese recurso, específicamente mediante las plantas Central Hidroeléctrica Raúl Leoni o Guri (Bolívar) y el Complejo Hidroeléctrico Uribante Caparo (Táchira). Al contar con amplios torrentes hídricos, Venezuela tiene la posibilidad de producir energía eléctrica con bajos costos e impacto ambiental. Sin embargo, el ente regulador asevera que “... *la creciente demanda previsible por el crecimiento demográfico, industrial y de otros sectores, en condiciones de calidad, seguridad y accesibilidad reclama volúmenes igualmente crecientes de inversión*”<sup>21</sup>.

19 Las filiales de Cadafe son Eleoriente, Elecentro, Eleoccidente, Cadela y Smda. También desarrollan actividades de generación, transmisión y distribución Edelca y Enelven; completan la lista Enelco y Enelbar.

20 El sector privado está conformado por la Electricidad de Caracas y sus filiales (Calev, Caley y Eleggua), además de Eleval, Calife, Elebol y Seneca.

21 MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Sector eléctrico venezolano. Situación actual*. Disponible en: <<http://www.mem.gov.ve/Framesetmem.htm>>.

La Política Energética Integral de Venezuela fue diseñada de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 - 2007 (PES), con el objetivo de asegurar el “... suministro de energía adecuado a las necesidades de la Nación, asequible a todos los venezolanos a su precio real, sostenible en el tiempo [...] promoviendo en todo momento mejoras en la calidad de vida, la preservación de las ventajas comparativas y del medio ambiente”<sup>22</sup>.

## Telecomunicaciones

La reforma institucional del sector telecomunicaciones se inició en 1990, arrojando como resultado la privatización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv) y la creación del ente regulador Conatel<sup>23</sup>, adscrito al actual Minfra.

A su vez, el Plan Nacional de Telecomunicaciones (PTN), concebido para un lapso de 12 años, contempla entre sus prioridades: “incrementar el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones disponibles con calidad y a precios accesibles, y de las aplicaciones y contenidos útiles que contribuyan al desarrollo integral y al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos”<sup>24</sup>. La meta a mediano plazo es viabilizar los mecanismos establecidos en la LOTE, en función de garantizar un acceso de calidad, confiable y accesible, con énfasis en la puesta en desarrollo del Servicio Universal. Destacan, en tal sentido, los avances en la creación del Plan de Desarrollo de Obligaciones de Servicio Universal, el Primer Proyecto de Obligación de Servicio Universal y el diseño de los planes territoriales para el desarrollo de los servicios universales, de obligatorio cumplimiento para las empresas prestatarias<sup>25</sup>.

En el capítulo sobre libertad de expresión se analizan más extensamente las políticas sobre la promoción del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como en relación con la actividad de tele y radiodifusión comunitarias.

## Gas doméstico

El sector gasífero también ha sufrido cambios a partir de la promulgación de la LOHG<sup>26</sup>. Entre ellos destaca la creación del Ente Nacional del Gas (Enagas), organismo adscrito al MEM y encargado de “... promover el desarrollo y la competencia en todas las fases de la industria de los hidrocarburos gaseosos y regular las actividades de transporte, distribución y comercialización de gas” (art. 36).

22 MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Memoria y cuenta, 2002*. Mimeo.

23 UMÉREZ DE PEREIRA, Julieta: *La reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela: Experiencias del ente regulador CONATEL*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en: <<http://www.clad.org.ve/umerez.html>>.

24 COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES: *Plan Nacional de Telecomunicaciones*. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/index.htm>>.

25 COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES: *Logros 2002*. Ídem.

26 Gaceta Oficial n.º 36.793, del 23 de septiembre de 1999.



El Plan Nacional elaborado por el ente, se orienta a garantizar en el largo plazo el abastecimiento de gas a la nación, el desarrollo de la producción de gas libre, la infraestructura de transporte y distribución, y la gestión de la capacidad de pago de los diferentes actores, así como la promoción del desarrollo industrial del país.

## Situación general

La prestación de los servicios públicos fue uno de los ámbitos que mayor impacto sufrió a consecuencia de la paralización parcial del sector privado y de la industria petrolera en diciembre de 2002 y enero de 2003. El llamado de la Coordinadora Democrática, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) tuvo inicialmente un seguimiento relativo en ámbitos como la actividad comercial e industrial. La mayoría de las entidades regionales y municipales donde están representadas fuerzas políticas de oposición adelantaron paros parciales o totales de los servicios a su cargo.

El Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín, catalogó la convocatoria de ilegal, debido entre otros aspectos a la interrupción de los servicios públicos esenciales para la colectividad, lo que puso en riesgo la seguridad y tranquilidad de los venezolanos y afectó notablemente la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida<sup>27</sup>. En relación su impacto sobre la ciudadanía, afirmó que:

*“... todas estas acciones, tomadas para ejercer presión de índole estrictamente política, tienen un necesario e indudable impacto en la calidad de vida de los habitantes del país, y generan de forma clara, directa y flagrante una violación masiva de los derechos humanos de los habitante de toda la República. Esta situación ha traído como corolario que, servicios fundamentales para el normal desenvolvimiento de las actividades diarias y económicas de los ciudadanos, como son la luz, el gas, transporte público, transporte de alimentos y la gasolina, están en franco e inminente peligro de ser suspendidos totalmente por los intereses políticos de un grupo de personas que solicita la renuncia del Presidente de la República o elecciones nacionales anticipadas”<sup>28</sup>.*

27 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Balance de la Defensoría del Pueblo del denominado paro cívico*. Programa La Voz de la Defensoría, n.º 31. RNV-630 AM. Reseña, 15 de enero de 2003.

28 TSJ: *Sala Constitucional debe garantizar mediante mandato marcha de las operaciones de Petróleos de Venezuela*. Nota de prensa, Caracas, 8 de enero de 2003.

Igualmente, resaltó la labor de los funcionarios de la institución en los operativos de vigilancia para evitar la paralización en los servicios públicos, los cuales se iniciaron desde el comienzo mismo de la convocatoria, en diciembre de 2002<sup>29</sup>.

El 12 de enero, cuando ya habían transcurrido más de 40 días de protesta, la Coordinadora Democrática anunció nuevas vías de presión. Jesús Torrealba, miembro de la secretaría ejecutiva de la alianza opositora, al sostener la necesidad de radicalizar las acciones, afirmó que entre las acciones que se estaban estudiando se encontraba la posible paralización de labores en servicios básicos (agua y electricidad) y en el sector de telecomunicaciones<sup>30</sup>. Sin embargo, estas amenazas nunca llegaron a concretarse.

En el ámbito educativo, varias asociaciones de escuelas privadas acataron el llamado a paro (ver informe al respecto en el capítulo de derechos educativos). En contraste, áreas estratégicas de servicios como el transporte público, el servicio eléctrico y la mayoría de los centros de atención de la salud mantuvieron sus actividades con normalidad. No obstante, la progresiva paralización del sector petrolero generó graves consecuencias, derivadas del desabastecimiento de combustible. Esto afectó la prestación de diversos servicios, entre ellos, los canales de distribución de alimentos.

En concreto, el servicio de distribución de gas en bombonas se vio seriamente afectado, lo que impactó mayoritariamente a los sectores de población con menos capacidad para satisfacer sus necesidades básicas, debido a que ésta es la principal modalidad de suministro en zonas populares. Durante semanas, se produjeron largas colas de espera en los centros de distribución. En muchos casos, se recurrió a la utilización de hornos de leña como medio para paliar la falta de combustible para cocinar. *“En mi casa cocinamos con leña. Usamos piezas con muebles viejos para utilizarlo en el fogón”*, indicó a la prensa Carmen de Azuaje, una habitante de un populoso sector caraqueño<sup>31</sup>.

Esta situación generó la conformación de comités de usuarios y cooperativas de gestión y distribución del servicio, como mecanismos innovadores surgidos de las propias comunidades para enfrentar los efectos de la paralización ilegal en la industria petrolera. Estas iniciativas accidentales se prolongaron luego del fin del *lock out*<sup>32</sup>, y han sido posteriormente asumidas por PdvsA y el MEM, que han desarrollado programas para promover el cooperativismo para la distribución del gas doméstico en bombonas<sup>33</sup>. Dos son los programas implementados dirigidos a garantizar la continuidad y calidad del

29 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo monitorea funcionamiento de la Banca*. Nota de prensa, Caracas, 9 de diciembre, 2002.

30 LA JORNADA (México): *Opositores estudian fórmulas de lucha «menos costosas» que el paro*. Nota de prensa, Caracas, 12 de enero de 2003.

31 AFP: *Venezuela desabastecida de combustible*. Nota de prensa, Caracas, 13 de enero de 2003.

32 Frente Disciplinado de Cooperativas Gasíferas: *Boletín n.º 2. Frente de Cooperativas Gasíferas solicita colaboración con comunidades organizadas y cooperativas de gas doméstico*. Comunicado de prensa, 23 de junio de 2003.

33 Un estudio realizado por el MEM, refleja que el 86% de las viviendas venezolanas no reciben gas directo. En VIVIENDA EN RED: *86% de las viviendas del país no tiene gas directo*. En: <<http://www.viviendaenred.com/vivienda/viv9197.htm>>.

servicio en los barrios, con participación directa de las comunidades organizadas: La Bombona Solidaria y las Mini Plantas de Almacenamiento y Distribución de gas licuado de petróleo. Estas últimas permitirán obtener el servicio de gas directo en los hogares, a bajo costo y de forma continua, mientras que las primeras intentan romper con el sobreprecio y la desorganización en el suministro por bombonas.

Complementariamente, el Consejo Bancario Nacional y la Asociación Bancaria de Venezuela resolvieron restringir su horario habitual de atención al público, a partir de la segunda semana de la convocatoria. Como consecuencia, la Sudeban emitió una resolución, instruyendo a las instituciones reguladas por la legislación bancaria a atender a sus clientes y usuarios sin limitación o restricción alguna<sup>34</sup>. Por su parte, la Federación de Trabajadores Bancarios (Fetrabanca), adscrita a la CTV, convocó a un paro de 48 horas los días 9 y 10 de enero, el cual tuvo un éxito relativo<sup>35</sup>.

Ante el cierre parcial de la atención al público y el condicionamiento de la prestación del servicio bancario, la Defensoría interpuso diversas acciones de amparo contra la banca regional, así como a escala nacional. El Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín, explicó que la banca privada, “*que actúa bajo licencia del Estado*”, no debía involucrarse, en perjuicio de sus depositantes, en una lucha política contra el gobierno. Mundaraín resaltó el carácter ilegal de la convocatoria a paro hecha por la oposición, y aclaró que el derecho a huelga requiere de una serie de formalidades previstas en la Ley Orgánica del Trabajo, que no se habían cumplido<sup>36</sup>.

El mismo día de la convocatoria a paro, la AN creó una Comisión Especial para atender a las víctimas del paro. A finales de febrero, luego de una reunión con representantes y víctimas del *lock out*, el diputado Carlos Espinoza dio a conocer la cifra de más de 4 mil denuncias individuales producto del cierre patronal. A su vez, ante los reclamos de varias de las víctimas, que criticaron al gobierno por no responder con dureza, Espinoza explicó que la decisión de no suspender las garantías obedeció a la naturaleza progresiva de la CRBV y la necesidad de proteger los derechos de los venezolanos<sup>37</sup>.

En efecto, la Defensoría del Pueblo considera que las circunstancias derivadas de esta convocatoria ilegal y los continuos llamados de sus líderes a la participación de miembros activos de la FAN en actividades de protesta contra el gobierno constituyeron circunstancias excepcionales, que pusieron en riesgo la estabilidad de la nación. No obstante, la declaratoria de emergencia no habría sino agudizado el conflicto, y puesto en mayor riesgo aún los derechos fundamentales de los venezolanos, tanto de quienes secundaron la iniciativa

34 MINISTERIO DE FINANZAS: *Boletín finanzas*, n.º 26. Enero 2003.

35 BBCMundo.com: *Venezuela: huelga bancaria de 48 horas*. Nota de prensa, Caracas, 9 de enero de 2003.

36 EL NORTE: *El próximo lunes los bancos continuarán con horario restringido*. Nota de prensa, Barcelona, 9 de enero de 2003.

37 ASAMBLEA NACIONAL: *Víctimas del paro exigen castigo para los culpables*. Nota de prensa, Caracas, 27 de febrero de 2003.

como de quienes la adversaron. En democracia, el cometido de las autoridades públicas es precisamente el resguardo de los derechos de todas las personas, sin discriminación de ninguna naturaleza.

El *lock out* empresarial y sus consecuencias son abordados desde diversas perspectivas en el presente Anuario. Además de la cobertura de los llamados a paro en el sector educativo, se revisan algunos de sus efectos en el capítulo de derechos sociales, particularmente, las consecuencias del desabastecimiento para las familias venezolanas. Su impacto para la economía se aborda en el capítulo de derechos económicos; y las consecuencias laborales de la paralización en el sector petrolero se revisan en el capítulo de derechos laborales. En este capítulo se ha priorizado el análisis del proceso de transformación normativa e institucional de los diversos sectores de servicios, así como las categorías de denuncias recibidas en el año.

### Políticas en transformación

Además de las transformaciones que experimenta el sector, con motivo de los cambios en el marco normativo, durante este periodo se registraron iniciativas dirigidas a aumentar la cobertura de servicios públicos básicos (agua potable, electricidad y gas doméstico, particularmente) hacia zonas tradicionalmente excluidas. También destaca el impulso otorgado a la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos. Entre estas últimas iniciativas, puede mencionarse la organización de comités de tierras urbanas y comités de agua, que se convierten en espacios para la detección de necesidades y la promoción de alternativas de acceso a los servicios públicos.

Por otra parte, al cierre de este Anuario, no se había avanzado sustantivamente en la creación de las nuevas instancias reguladoras. En concreto, no se había creado aún la Comisión Nacional de Energía<sup>38</sup>; mientras tanto, por iniciativa defensorial se conformó el Comité Interinstitucional de Atención a Usuarios del Servicio Eléctrico<sup>39</sup>. Tampoco se instaló la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, prevista en la Lopsas. Paralelamente, se mantuvo un alto número de denuncias relativas a irregularidades del proceso comercial, en particular, respecto a la medición y la facturación del consumo, sobre todo de electricidad y agua potable.

En términos similares, la actividad de regulación, fiscalización y prestación de los servicios públicos no cubre la expectativa de los usuarios, debido a las insuficiencias en su desempeño y a la falta de claridad normativa sobre las competencias de dichas instancias.

38 La ley fue promulgada en 2001 y previó un lapso de dos años para la implementación de la Comisión Nacional de Energía. El lapso venció en 2003.

39 El Comité fue creado en abril, y está integrado por el MEM; el Indecur; el Servicio Autónomo Nacional de Normalización, Calidad, Metrología y Reglamentos Técnicos (Sencamer), adscrito al MPC; y la Defensoría del Pueblo.

Esto es especialmente relevante respecto a los servicios cuya prestación depende fundamentalmente de empresas privadas (telefonía, banca y seguros).

Así, ante un comportamiento de los prestadores no ajustado a la normativa vigente, los ciudadanos se encuentran normalmente en desventaja, o inclusive en desamparo. Un ejemplo de ello fue la lentitud en la acción protectora de Sudeban, frente a la paralización parcial del servicio bancario. Por ello, se requiere la unificación normativa y la implementación de políticas para garantizar la eficacia reguladora del Estado, la cual debe estar centrada fundamentalmente en los derechos de los usuarios, como garantía de que el servicio vaya en beneficio de la calidad de vida. Estas políticas deben centrarse entre otros aspectos en la participación ciudadana, por medio de la promoción de instancias de consulta y contraloría social.

La banca privada no ha implementado una estrategia eficaz para evitar el alto número de casos de débitos no reconocidos por los usuarios, mientras que la Sudeban no ha exigido acciones en este sentido. A su vez, a finales de 2003, Conatel no disponía aún de un plan de acción dirigido a exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LOTE respecto a la telefonía pública. En ese ámbito, la Defensoría participó en agosto de 2003 en la Comisión de Atención de Casos sobre el servicio de telefonía, junto con representantes de Cantv, el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (Indecu) y Conatel.

Por otra parte, en septiembre se instaló una mesa de diálogo dirigida a plantear estrategias para abordar el deterioro de los espacios públicos y mobiliarios de uso colectivo. Esta situación afecta en particular a dos servicios: electricidad (tomas informales) y telefonía (deterioro de los teléfonos públicos). A su vez, por iniciativa propia, la Defensoría convocó a una mesa de diálogo para alcanzar acuerdos relativos al impuesto al valor agregado (IVA), en clínicas privadas, empresas aseguradoras y talleres mecánicos.

### **Análisis de casos atendidos**

La Defensoría recibió un total de 1.711 quejas, denuncias o reclamos relacionados con servicios públicos durante el periodo en estudio, lo cual representa una disminución del 31% respecto a 2002, cuando se recibieron 2.170. Estos casos son clasificados de acuerdo a cuatro categorías: derecho a disponer de bienes y servicios de calidad; derecho a recibir un trato equitativo y digno; derecho a recibir información adecuada y no engañosa sobre los productos y servicios que se consumen; y libertad de elección.

La mayoría de las quejas (1.584) referían a situaciones que vulneran el derecho constitucional a disponer de bienes y servicios de calidad. Este derecho es, a su vez, clasificado en dos renglones: privación del servicio (372) e irregularidades en la prestación (1.212).

Al igual que el año pasado, el servicio eléctrico acumuló el mayor número de casos (669), equivalente al 39% del total. Le siguen los servicios bancarios (309) y el agua potable (268). Los registros de estos tres servicios en 2002 fueron de 880, 462 y 254, respectivamente. Después le siguen los 50 reclamos relativos a telefonía fija y los 49 sobre el transporte público. Respecto al aseo urbano se conocieron 30 quejas, al igual que respecto a servicios de vialidad pública; 24 ciudadanos presentaron reclamos sobre el servicio de gas doméstico, 20 sobre aguas servidas y 18 lo hicieron sobre vialidad pública. El resto de los registros es marginal.

Las empresas prestatarias obtuvieron el mayor registro, entre los entes señalados como responsables: (1.430 registros, entre ellos 309 relativos a la banca privada y pública). También destacan 22 señalamientos contra juntas de condominio y 4 contra arrendadores que se atribuyeron la facultad de privar de servicios básicos a los peticionarios. Finalmente, se recibieron 174 denuncias contra órganos del Poder Ejecutivo; entre éstos, 111 señalaron a diferentes alcaldías; 31 a gobernaciones y 24 a ministerios.

Entre las empresas prestatarias, la más denunciada fue Eleorient, que sumó 370 registros, lo que equivale al 55% del total de quejas referidas al servicio eléctrico. De esas 370 denuncias, 330 correspondieron a irregularidades de facturación, hecho que debe ser objeto de atención por parte de las autoridades competentes, debido a su proporción. Ninguna de las empresas restantes acumuló más de cien denuncias: La Electricidad de Caracas registró 80 y Elecentro 42.

En cuanto a la distribución geográfica, la mayor cantidad de denuncias (357) fue recibida en el estado Bolívar. En la Sede Central se conocieron 145; en Anzoátegui, 136; en Sucre, 117; en Apure, 105; y en Yaracuy, 103. Tan sólo los estados Cojedes y Trujillo contabilizaron menos de 10 denuncias (7 y 2, respectivamente).

A continuación, se reseñan las quejas por **privación del servicio** y por **irregularidades**, sin distinción del tipo de servicio. Posteriormente, al abordar la situación por sector, se analizan con mayor detalle algunas de las situaciones que se denunciaron. La siguiente clasificación se realizó a partir de los diferentes tipos de situaciones que reflejaban las quejas; entre paréntesis figura el número de quejas procesadas:

### ***Privación del servicio***

*Suspensiones de servicio por falta de pago* (100): Se trata de peticiones de orientación sobre la posibilidad de establecer convenios de pago, para así lograr restituir el servicio bajo condiciones aceptables.

*Falta de respuesta ante solicitudes de servicio* (86): Se trata de negaciones fácticas del acceso al servicio, que afectan el principio de igualdad, al señalar posibles discriminaciones en el acceso al servicio.

*Ceses o suspensiones injustificadas del servicio (75)*: Agrupa a denuncias por paralización de actividades, así como suspensiones individualizadas o particulares que no responden a falta de pago u otras causas atribuibles al usuario, y que afectan la continuidad del servicio.

*Fallas en el suministro (54)*: Son situaciones que vulneran la continuidad de la prestación; la mitad de los casos afectó al servicio de agua potable, seguido por 12 quejas de fallas en el servicio eléctrico.

*Pérdidas del servicio por falta de pago (7)*: En términos similares al anterior, se trata de ciudadanos que han perdido el derecho a la restitución del servicio, por falta de pago.

*Privaciones atribuibles a terceros (22)*: Se trata de ciudadanos que se atribuyen ilegalmente la facultad de privar del servicio a otros, a fin de presionarlos en situaciones tales como morosidad en el pago de servicios comunes o conflictos entre arrendatarios y propietarios, entre otros.

*Demanda o por denegación de recursos destinados a servicios (13)*: Son denuncias que generalmente señalan a entes del Ejecutivo local, estatal o nacional, responsables de la dotación de recursos destinados a servicios públicos.

### ***Irregularidades en la prestación***

*Irregularidades de facturación (637)*: Bajo este aparte se agrupan denuncias que aluden a montos facturados indebidos o no reconocidos por los usuarios, aumentos de tarifas no notificados o quejas relativas a tardanzas en la recepción de las facturas, que se revierten negativamente en el servicio.

*Operaciones no realizadas por los usuarios (241)*: Agrupa específicamente a operaciones bancarias que son sometidas a reclamos, al no ser reconocidas por el usuario. En términos opuestos, se conocieron dos casos de personas que reclamaron haber efectuado operaciones que no fueron reconocidas por la prestataria de servicios.

*Mala calidad de los servicios o bienes (93)*: Agrupa casos en los que se denuncia falta de higiene o condiciones mínimas de salubridad, así como otras irregularidades en las que el usuario no recibe el servicio en las condiciones establecidas y esperadas (doble venta de parcelas en el cementerio o doble adjudicación de líneas telefónicas, productos en mal estado, etc.).

*Fallas de mantenimiento (73)*: Se trata de ciudadanos que denuncian fallas en la prestación de servicio, atribuibles a la falta de mantenimiento.

*Cobros indebidos o injustificados (73)*: Cobros adicionales (comisiones o multas, por ejemplo) a los correspondientes al servicio en cuestión, que no son reconocidos por el usuario.

*Perjuicios atribuibles al Estado o a empresas prestatarias de servicios públicos (41)*:

Se trata de daños causados por el mal funcionamiento del servicio (cortes de electricidad que generan daños a electrodomésticos) o por labores de reparación, construcción o mantenimiento (daños estructurales a viviendas). Afectan directamente el derecho a la vivienda.

*Perjuicios atribuibles a terceros (6):* son casos que deben ser resueltos por las instancias legalmente competentes, que se contabilizan precisamente para hacer seguimiento a la actuación de esas instancias.

*Otras irregularidades (46).*

## Análisis por sector

### Servicio eléctrico

Según el MEM, la crisis del sector eléctrico radica en la escasa inversión estatal de las últimas cuatro décadas, inversión además dirigida exclusivamente a la producción de energía hídrica, sin tomar en cuenta otras alternativas de producción energética<sup>40</sup>. A su vez, el carácter de Venezuela como país productor de energía generó una cultura de baja inversión y bajas tarifas, que con el tiempo redundó en una notable merma de la capacidad del sistema.

Para contrarrestar esta situación, en el periodo se adelantaron diversos planes de inversión para el mejoramiento y recuperación de las plantas de generación termoeléctrica en Zulia, Yaracuy y Carabobo, y se dio inicio a la construcción de otras dos plantas: La Raiza (Miranda) y Palavecino (Lara). A su vez, se adelantó un plan de reconversión de *fuel-oil* a gas en el complejo termoeléctrico de Planta Centro (en Morón, Carabobo); y se activó la cuarta turbina de la represa Caruachi (en Bolívar). Otra acción enmarcada dentro de la política dirigida a asegurar la continuidad y la calidad del servicio eléctrico y, particularmente, a mejorar la transmisión de energía para los estados Mérida, Trujillo, Táchira, Lara, Yaracuy y Zulia fue la instalación de un autotransformador de mil mega voltios amperios<sup>41</sup>.

Por otra parte, la continuidad del Programa de Ahorro de Energía Eléctrica<sup>42</sup> produjo una reducción de hasta un 30% del consumo eléctrico sólo en el sector público. La estrategia implementada incluyó la realización de talleres y visitas técnicas, así como la elaboración de la Guía de Operaciones de Ahorro de Energía Eléctrica en Instituciones Públicas, elaborada conjuntamente con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

40 MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Sector eléctrico venezolano. Situación actual*. Tomado de <<http://www.mem.gov.ve/Framesetmem.htm>>. Consultado el 8 de agosto de 2003.

41 Ver, entre otros: CONTRERAS ALTUVE, César: *Invierten \$432 millones en el sector eléctrico*. Últimas Noticias, 7 de octubre de 2003; PRENSA MIRAFLORES: *Designados 350 millones de dólares para reactivación del sector eléctrico en Venezuela*. Nota de prensa, 14 de agosto de 2003; SUÁREZ-NÚÑEZ, José: *Mejorará servicio eléctrico en la región occidental*. El Mundo.com.ve, 2 de julio de 2003.

42 MEM: *Logros del Ministerio de Energía y Minas*. En: <[http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno\\_Aldia/logros\\_MEM.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno_Aldia/logros_MEM.pdf)>.



Sin embargo, el diagnóstico sobre la crisis del sector eléctrico venezolano y las acciones que se adelanten para su puesta al día, no debe enfocarse sólo desde la necesidad de inversión en el sector, o a partir del uso irracional del servicio. Es necesaria una política dirigida a la protección de los usuarios, ante los abusos de las empresas prestadoras tanto públicas como privadas. A su vez, si bien la aplicación del nuevo marco legal deberá promover mejoras en el mediano y largo plazo, existe una necesidad de dar respuesta efectiva y oportuna a la relación suscriptor-prestador.

En este sentido, es evidente para la Defensoría que existe un distanciamiento entre las necesidades de los suscriptores del servicio eléctrico y las prioridades del ente regulador. El derecho de los consumidores a recibir información sobre el servicio, así como a recibir respuesta oportuna a sus reclamos y al resarcimiento o indemnización de los daños ocasionados por la interrupción sin previo aviso del servicio, son aspectos que no son debidamente tomados en cuenta en la función reguladora del MEM. Si bien este rol es también parte de las competencias del Indecu e, inclusive, de la Defensoría del Pueblo, al no existir mecanismos definidos de trabajo en conjunto, la brecha entre el problema y la atención puntual a las necesidades del usuario se acentúa.

En referencia al marco regulatorio, el MEM abrió un debate sobre las Normas de Calidad y Reglamento del Servicio Eléctrico. En el proceso participaron diversas empresas prestadoras y organismos receptores de denuncias<sup>43</sup>, que expusieron su opinión sobre la propuesta de reglamento que rige la relación contractual entre las distribuidoras y los usuarios del servicio.

El servicio eléctrico fue el sector que mayor número de quejas generó, 669 en total; entre éstas, destacan particularmente las 464 quejas relativas a irregularidades de facturación. Bajo este renglón se agrupan casos de ciudadanos que reportan aumentos significativos en el monto facturado, luego de la instalación de medidores; otros que reclaman la instalación de medidores o ponen en duda su correcto funcionamiento. En concreto, un ciudadano procedente de Bolívar denunció, en octubre, que empleados de la Compañía Anónima Electricidad de Ciudad Bolívar (Elebol) sacaron su medidor fuera de la casa y luego le acusaron de robar luz; adicionalmente, la facturación aumentó y su reclamo fue declarado improcedente (P-03-01236).

Otras personas se quejaron de las consecuencias del envío retardado de los recibos de facturación. Un grupo de ciudadanos denunció, en julio, que los recibos de la Compañía Anónima Electricidad del Centro (Elecentro) son enviados de forma extemporánea, “... puesto que los entrega a pocas horas de su vencimiento”. Esto, aunado a las condiciones económicas de los afectados, dificulta que sean cancelados a tiempo y genera la suspensión inmediata del servicio (P-03-00486).

---

43 Indecu, Sencamer y Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, se recibieron quejas por cada una de las siguientes causas: ceses o suspensiones indebidas o injustificadas del servicio (12), cobros indebidos o injustificados (16) y perjuicios atribuibles al Estado o a las empresas prestatarias (22). La última categoría agrupa a ciudadanos cuyas viviendas o aparatos electrodomésticos resultan afectados por fallas en el suministro de electricidad, sin que la empresa prestataria se haga responsable. En enero, un peticionario manifestó que la Compañía Anónima Electricidad de Occidente (Eleoccidente) no había cancelado los montos correspondientes a indemnización por los daños causados el 25 de noviembre de 2002, en el sector Buena Vista de Paraguaná. Ese día, hubo un contacto entre dos cables de alta tensión, lo cual ocasionó daños a doce familias; la vivienda del denunciante sufrió quemaduras parciales, y todos sus equipos electrodomésticos sufrieron averías que los dejaron inservibles, alcanzando un monto por daños equivalente a Bs. 12 millones (P-03-00031).

Igualmente, 102 ciudadanos acudieron a solicitar información, luego de que les suspendieran el servicio por falta de pago; 22 personas denunciaron falta de respuesta de las prestatarias ante solicitudes de servicios; otras 12 señalaron fallas en el suministro; y 5 peticionarios denunciaron a arrendadores o juntas de condominio por cortes ilegales en el suministro de electricidad.

A raíz de esta situación, la Defensoría organizó conjuntamente con el MEM el primer taller de atención a usuarios del servicio eléctrico, realizado en julio. En el marco de esta iniciativa, se acordó la creación del Comité Interinstitucional para Atención de Usuarios del Servicio Eléctrico, cuyas primeras reuniones propiciaron el intercambio regular entre el Indecu, Sencamer, la Defensoría y el MEM, con el objetivo de generar estrategias de acción conjunta relativas a la atención a los usuarios del servicio eléctrico. Esta articulación permanente también permitió la incorporación de recomendaciones defensoriales a la propuesta de Reglamento de Servicio Eléctrico.

### Doctrina defensorial sobre los cortes de suministro

Un tema recurrente, vinculado con el principio de continuidad del servicio, es precisamente la suspensión o corte del suministro como medio para lograr la retribución económica de la prestación. Es el caso, especialmente, de los servicios domiciliarios. Al respecto, la opinión jurídica de la Defensoría se sustenta en el reconocimiento de los derechos subjetivos de todo usuario de servicios públicos, basados en la naturaleza y las disposiciones reglamentarias que rigen la prestación. No obstante, el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte del usuario del servicio público es un requisito indispensable para la prestación continua y eficiente del servicio:

*“Dichas obligaciones, establecidas en los reglamentos o contratos de prestación del servicio respectivo, son normas jurídicas plenamente exigibles a los usuarios por parte de la empresa prestadora del servicio público. En este sentido, el usuario al solicitar el servicio domiciliario se compromete, a través de un reglamento o de un contrato, a cumplir con las condiciones que rigen la prestación del mismo”<sup>44</sup>.*

Así, es necesario distinguir entre la exclusión del servicio como consecuencia de la aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas convenidas a la hora de contratar el servicio, y la exclusión discriminatoria, en concordancia con lo establecido en el artículo 117 de la CRBV.

### **Banca y seguros**

Al igual que en 2002, el mayor porcentaje de señalamientos durante el periodo en estudio en relación con la banca fue por operaciones no realizadas por los usuarios (241). Bajo este renglón se contemplan, sobre todo, débitos efectuados a través de telecajeros que son sometidos a reclamo por parte de los cuentahabientes. En un número considerable de casos, los afectados vieron rechazados sus reclamos. Las instituciones bancarias con mayor número de reclamos fueron el Banco Provincial (96) y el Banco de Venezuela (68).

También destacan las quejas frente al alto monto de las comisiones por servicios bancarios, contabilizadas como cobros indebidos o injustificados (13). Una ciudadana radicada en el estado Apure señaló, en marzo, que el Banco de Venezuela restaba Bs. 10 mil de la pensión alimentaria de sus hijos, recibida a través de depósitos en esa entidad. Los montos depositados eran de Bs. 45.000, lo que implicaba una merma de casi 25% (P-03-00156).

Al respecto, cabe señalar que en noviembre, por medio de resolución del Banco Central de Venezuela (BCV)<sup>45</sup>, se eliminó el cobro de comisiones por servicios, tarifas o recargos derivados del pago de cheques emitidos o cobrados en plazas distintas a la del domicilio de la cuenta. También se eliminaron los cobros a beneficiarios de cheques devueltos. Las instituciones que no cumplan con esta disposición podrían ser sometidas a sanciones administrativas.

Por otra parte, las empresas aseguradoras, que sumaron 20 denuncias durante el período, también fueron señaladas por realizar cobros indebidos o injustificados. En abril, la Defensoría convocó una mesa de diálogo para explorar los mecanismos de protección de los ciudadanos amparados por pólizas de seguros<sup>46</sup>. Otro de los objetivos de esta iniciativa

44 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Suspensión del suministro de servicios públicos domiciliarios*. Exp. N° DD 107-02 / 17-06-2002.

45 Resolución n.° 31.101 del Banco Central de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial n.° 37.812, del 6 de noviembre de 2003.

46 La mesa incluyó tres reuniones, donde participaron representantes de la Cámara Venezolana de Aseguradoras, las clínicas Caracas y Ávila, la Cámara Venezolana de Talleres Mecánicos, el Seniat, la Federación de Corredores y Productores de Seguros (Fecoprose), la Asociación de Seguros (Asoseguros) y el Indecu.

fue la unificación de criterios ante las interpretaciones dadas a la medida cautelar emitida por el Tribunal Superior Noveno de lo Contencioso Tributario<sup>47</sup>, que estableció la suspensión del cobro del impuesto hasta el momento que se dictase una sentencia definitiva a un grupo determinado de empresas aseguradoras.

Este espacio de intercambio permitió el acatamiento de las medidas cautelares por parte de los actores sociales participantes. A su vez, se logró promover la aplicación de la decisión del Tribunal Supremo de Justicia donde se revoca de forma definitiva el tributo a los servicios privados de salud<sup>48</sup>. La Defensoría divulgó ampliamente los resultados del proceso por medio de diversos medios de comunicación impresos, radiales y televisivos.

### Doctrina defensorial en materia de servicios bancarios

Una situación que ha merecido pronunciamiento jurídico de la Defensoría es la negativa de algunas entidades bancarias a brindar el servicio de apertura de cuentas a personas registradas en el Sistema de Información Central de Riesgos (Sicri)<sup>49</sup>. El Sicri tiene como función la administración de información relacionada con las obligaciones de los deudores del sistema financiero. Esta información es utilizada por los bancos para determinar si aprueban o deniegan un crédito. A juicio de la Defensoría, el crédito y la cuenta bancaria son dos figuras de naturaleza distinta; el crédito es el dinero otorgado a una persona natural o jurídica por el banco, “... *mientras que en la cuenta bancaria el dinero queda en poder de la entidad, y con él puede realizar sus operaciones habituales*”<sup>50</sup>.

Por otro lado, la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras no prevé la denegación de apertura de cuentas a personas registradas en el Sicri. En este sentido, reivindica el rol de la banca como servicio público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (LPCU). En opinión de la Defensoría, al denegar créditos a las personas registradas en el Sicri sin sustento legal, la banca está afectando su derecho a un servicio público que debe ser prestado de forma continua y eficiente, lo cual se configura en actuación arbitraria.

### Agua potable y saneamiento

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) coincide con el MARN al considerar que Venezuela cuenta con una alta tasa de acceso al servicio de agua potable. Según el primero, el 90,7% de las viviendas ocupadas en el país dispone de agua potable<sup>51</sup>. Sin embargo,

47 TRIBUNAL SUPERIOR NOVENO DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: Sentencia n.º 087-2003, del 26 de marzo de 2003.

48 TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 529, del 13 de marzo de 2003. Exp. 03-0124.

49 DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Exp. DD-229-02 / 12-11-2002.

50 Ídem.

51 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. XIII Censo General de Población y Vivienda, primeros resultados 2001 <<http://www.ine.gov.ve/ine/censo/fichacenso/fichacenso.asp>>.

gran cantidad de sectores padecen las deficiencias de prestación de un servicio caracterizado por irregularidades, tanto en la prestación como en los procesos de comercialización (particularmente, en lo relacionado con el cobro del suministro). Al respecto, la Defensoría recibió 268 quejas durante 2003, lo que representa un leve aumento respecto a las 254 recibidas en 2002. Cabe destacar que, entre los tres servicios más denunciados, el de agua potable fue el único en presentar aumento del número de registros.

Las políticas en materia de infraestructura del sector hídrico se ejecutaron durante 2003 con recursos de la denominada Sobremarcha Ecológica<sup>52</sup>, mediante la cual el Ejecutivo Nacional asignó a Hidroven y sus empresas filiales Bs. 37.370 millones, fundamentalmente para la ejecución de obras de infraestructura.

Las 290 obras ejecutadas hasta mediados de año, estuvieron fundamentalmente dirigidas a la ampliación y mejora de plantas de potabilización; construcción de acueductos, rehabilitación de estaciones de bombeo; recuperación del servicio de agua potable y saneamiento en Vargas y Miranda (los estados más afectados por los deslaves de 1999); y obras de redes de distribución, de cloacas y colectores<sup>53</sup>.

En el ámbito de la divulgación, se adelantaron los programas de Cuadrillas Comunitarias y el Proyecto Educativo Ambiental El agua en nuestras vidas. El primero, dirigido a la capacitación de jóvenes excluidos de la educación formal en las áreas de medición, catastro, plomería domiciliaria y fugas, entre otras; y el segundo, enfocado a la capacitación de la población de alumnos y educadores de educación básica, en función del uso eficiente del recurso<sup>54</sup>.

Durante el periodo en estudio, la Defensoría del Pueblo mantuvo intercambio permanente con Hidroven, así como con los organismos prestadores, con el fin de vigilar el proceso de transición del sector, instándoles a garantizar una adecuada información del servicio, incrementar los mecanismos de medición y mantener la campaña de uso racional del servicio.

El impulso otorgado a la participación ciudadana se evidenció en el 1<sup>er</sup> Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias en Agua Potable y Saneamiento, celebrado en Caracas en junio. En el evento, que contó con la participación de la Defensoría, alrededor de 300 representantes de cooperativas de servicios, asociaciones civiles, mesas técnicas, hidrocomités y microempresas comunitarias de todo el territorio nacional compartieron experiencias. En opinión de la Defensoría, la participación directa de las comunidades es

52 El Plan Extraordinario de Inversiones del Ejecutivo Nacional, denominado la Sobremarcha, fue promulgado mediante Decreto presidencial n.º 1070, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.074, de fecha 9 de noviembre de 2000. Por esta vía se asignó un crédito adicional por Bs. 734 millones a diversas instituciones del Estado, con el fin de acelerar el proceso de recuperación y mejoramiento del índice de desarrollo humano, a través de la recuperación de la infraestructura social, la potenciación del crecimiento, el desarrollo y la recuperación del empleo productivo.

53 RODRÍGUEZ, Silvio: *Más de 290 obras ejecutadas con la Sobremarcha Ecológica*. Revista Vital, Hidroven. Año 6, n.º 10, pág. 13.

54 Ídem, pág. 14.

un avance notable, que contribuye tanto a la consolidación del nuevo marco de economía participativa, como a la identificación de los principales problemas que enfrentan las comunidades en relación al servicio. En concreto, el bajo nivel de medición repercute directamente en la práctica de la facturación por estimación que adelantan las empresas prestatarias, y trae como consecuencia la inconformidad de los consumidores con la cancelación del servicio, por un lado, y las dificultades de recaudación, por el otro.

Entre los casos conocidos por la Defensoría en este sector, 130 son reclamos por privaciones del servicio de agua potable. Entre éstos, 27 quejas aludieron a fallas en el suministro; mientras que los ceses o suspensiones indebidas o injustificadas, la falta de respuesta ante solicitudes de servicio y las privaciones atribuibles a terceros contabilizaron 17 registros cada una.

Por otra parte, las irregularidades sumaron 124 quejas, 74 de las cuales corresponden a irregularidades de facturación y 15 a falta de mantenimiento. El resto es la suma de denuncias por cobros indebidos o injustificados, mala calidad del servicio y perjuicios atribuibles a empresas prestatarias.

Las empresas más denunciadas fueron Hidrocapital (50), Hidrocaribe (29) e Hidrolara (21). Hidrolara registró 4 de las 8 denuncias por perjuicios. Una peticionaria expuso que el 14 de febrero, una pared de su casa se derrumbó, debido a la filtración dejada por la empresa en una de las mangueras de su vivienda. Hidrolara hizo una inspección al día siguiente, y uno de sus funcionarios informó que la empresa removería los escombros pero no se responsabilizaría por los daños (P-03-00491).

### *Telefonía*

La telefonía fija es el servicio con menor porcentaje de acceso entre la población venezolana, con un 35,6% de dotación en las viviendas familiares ocupadas<sup>55</sup>. A juzgar por el registro defensorial, al bajo porcentaje de acceso se suman las irregularidades de facturación, que sumaron 28 de los 50 casos conocidos en 2003.

Un caso emblemático fue presentado en mayo ante la Defensoría. El peticionario expuso que el 3 de enero de 2000 solicitó un bloqueo rígido de su línea telefónica, a fin de evitar la realización de llamadas a números iniciados en cero. Sin embargo, según afirmó, a partir de octubre de 2002 su facturación comenzó a reflejar montos correspondientes a números celulares y llamadas al extranjero. Al respecto, señaló haber realizado diversos reclamos a Cantv, los cuales fueron considerados improcedentes. En marzo, le suspendieron parcialmente el servicio. No obstante, aparecieron reflejadas en su facturación llamadas a

55 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS: *Primeros resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda 2001*. Tomado de <<http://www.ine.gov.ve/ine/censo/fichascenso/fichacenso.asp>>. Consultado el 6 de diciembre de 2003.

teléfonos celulares. El 6 de mayo le fue retirado el servicio totalmente. El caso está siendo investigado, en virtud de que el Indecu no ofreció respuesta (P-03-04748).

Por otro lado, en la mesa de diálogo instalada para abordar la problemática nacional relacionada con la situación de la telefonía pública en el área metropolitana de Caracas<sup>56</sup>, se analizaron las condiciones actuales de la prestación del servicio de telefonía pública, con el fin de buscar alternativas coordinadas para asegurar un servicio de telefonía confiable, permanente y de calidad. Entre otros aspectos, se procuró un pronunciamiento del ente regulador sobre la legalidad de la actividad de los *minuteros*, y se dio seguimiento a la proporción de teléfonos de acceso público provistos por las empresas responsables (Cantv y Telcel). Sin embargo, Conatel no posee un diagnóstico sobre el cumplimiento de la norma, ni cuenta con estrategias dirigidas a exigir a las prestatarias el cumplimiento de la obligación prevista en el reglamento al efecto<sup>57</sup>.

### **Gas doméstico**

Entre las 25 quejas relativas a este servicio, 8 corresponden a falta de respuesta frente a solicitudes de servicio, y otras 7 a privaciones o suspensiones indebidas o injustificadas, sufridas en zonas en las que sólo se accede al servicio a través de bombonas.

Esta problemática está siendo abordada a través de la primera fase del programa de miniplantas de gas doméstico, comentado en párrafos precedentes, que estima el establecimiento de las primeras en 7 parroquias del área metropolitana de Caracas<sup>58</sup>, cuya administración será responsabilidad de empresas cooperativas integradas por habitantes de las comunidades beneficiadas.

### **Aseo urbano**

Tal como lo establece la CRBV, es responsabilidad de los municipios la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos, bien sea mediante la prestación directa o a través de concesiones (art. 178.4). El desarrollo de iniciativas en este sentido ha generado experiencias exitosas de cogestión local, mediante la conformación de aproximadamente 24 mancomunidades en todo el territorio nacional. Sin embargo, es necesario resolver la falta de regulación que afecta a alrededor de 1.200 sitios de disposición final<sup>59</sup>.

En aras de incidir en esta situación, y dado el retraso en la promulgación de la Ley de Residuos Sólidos, se conformó la Red Interinstitucional, integrada por representantes del

56 Integrada por representantes de Conatel, el Indecu y las principales empresas del sector: Cantv-Movilnet, Telcel y Digitel.

57 Según el art. 10 del Reglamento de Apertura de los Servicios de Telefonía Básica, publicado en Gaceta Oficial 37.085, del 24 de noviembre de 2000, las empresas prestatarias deben ofrecer un número de teléfonos de acceso público equivalente al 3% de los suscriptores de telefonía abierta.

58 ÚLTIMAS NOTICIAS: 7 miniplantas de llenado de gas en 7 parroquias. Nota de prensa, Caracas, 24 de noviembre de 2003.

59 Entrevista realizada por la Defensoría a Wladimir Valero, asesor de la Dirección de Manejo de Residuos Sólidos del MARN. Caracas, 9 de octubre de 2003. En el capítulo de derechos ambientales se analizan algunas de estas experiencias.

MARN, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomun, adscrita al Minfra), el MSDS y el Fondo de Inversión Social de Venezuela (Fonvis). Este espacio ha permitido una mínima articulación entre los órganos del Ejecutivo encargados de formular políticas sobre esta materia.

Adicionalmente, el MARN ha levantado 8 planes estatales sobre manejo de residuos sólidos, y ha elaborado guías sobre el marco legal, los modelos de ordenanzas y constitución de mancomunidades. Sin embargo, no se logró dar luz verde a la creación del Plan Nacional de Desechos Sólidos, Hospitalarios y Peligrosos, instrumento fundamental para la actualización del diagnóstico y la planificación de los residuos sólidos en el país.

Durante el periodo se conocieron 30 reclamos en torno a este servicio. Entre ellos, 18 correspondieron a irregularidades de facturación. En el capítulo sobre derecho al ambiente se reseña una de las situaciones vinculadas con la mala administración de depósitos de residuos sólidos, así como algunas de las iniciativas públicas en este campo.

### ***Obras públicas***

Durante el periodo en estudio, la Defensoría recibió 30 denuncias relativas a servicios de obras públicas, 26 de las cuales señalaron a diferentes instancias del Poder Ejecutivo. Dadas sus atribuciones en esta materia, las alcaldías, en particular, capitalizaron 19 registros; 5 quejas fueron contra gobernaciones; una contra la Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas (Corpovargas), adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo; y otra contra el Plan Bolívar 2000. Las otras cuatro denuncias fueron dirigidas contra empresas prestatarias contratadas por entes municipales o estatales.

Del total, 25 casos registraban irregularidades, 10 de ellas referidas a la falta de mantenimiento. En abril, un ciudadano solicitó la intermediación defensorial ante la Alcaldía del municipio Guanare (Portuguesa), debido a que las autoridades municipales no habrían terminado de realizar una rampa para prevenir inundaciones, lo que produjo que el Barrio San José fuese afectado por las lluvias. Según el testimonio, tampoco realizaron la canalización de las aguas en el mismo barrio, pese a haber sido solicitada en varias oportunidades (P-03-00326). La Defensoría sostuvo reuniones con las autoridades competentes de la gobernación, con el objeto de concretar las obras necesarias.

Otros 3 casos registraron solicitudes de recursos destinados a servicios de interés colectivo, tales como alumbrado público, por ejemplo. En concreto, en febrero, un grupo de vecinos del estado Carabobo solicitó la intervención de la Defensoría ante los organismos competentes, ya que las calles de su comunidad se encontraban sin alumbrado público. Igualmente, señalaron la urgencia de que se realizara una limpieza en las orillas del río Cabriales, a fin de evitar su desbordamiento (P-03-000136).

En 5 oportunidades se señalaron perjuicios atribuibles a instituciones públicas, mientras



que en otras 4 se señaló la mala calidad de las obras en ejecución. En febrero, una representante de la Junta de Vecinos de Cachipo (Asocachipo), en Apure, denunció que la empresa a cargo de la construcción de la primera etapa del Acueducto de Cachipo causó daños en las calles en que realizaron la acometida de las tuberías (P-03-00089). Frente a este hecho, la Defensoría realizó una inspección y dirigió recomendaciones a la gobernación del estado.

### ***Vialidad y transporte público***

El tema de vialidad y transporte público debe ser analizado a partir de tres aristas fundamentales: las características de la infraestructura vial, las condiciones del parque automotor y la organización del tránsito o circulación. En opinión de la Defensoría, es imprescindible que los organismos responsables de la seguridad y el tránsito terrestre, el Minfra y específicamente el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (Inttt), implanten mecanismos eficaces de evaluación de los sistemas de mantenimiento de la infraestructura vial, delimitando las competencias de los organismos responsables en cada caso y las acciones destinadas a generar los correctivos necesarios en el corto plazo.

En materia de transporte público, las entidades responsables de la observancia de los indicadores de seguridad vial y de los sistemas de chequeo y revisión del mantenimiento de unidades de transporte colectivo deben reforzar los patrones de revisión, limitando los márgenes de aceptación de deficiencias en la certificación de los vehículos de transporte público. Asimismo, es conveniente enfatizar en la continuidad y seguimiento de los programas de educación ciudadana en materia de prevención vial, haciendo hincapié en la creación de espacios de participación ciudadana, para facilitar el acceso a la información y la resolución de denuncias vinculadas por la prestación de este servicio.

Durante el periodo en estudio, la Defensoría recibió 18 quejas o peticiones relativas a servicios de vialidad. De este total, 14 eran quejas por falta de mantenimiento y otras 3 por el mal estado de las vías; el registro restante era una solicitud de recursos para vialidad. Todas las quejas fueron dirigidas a instancias del Poder Ejecutivo regional o municipal.

Habitantes de las comunidades agrícolas de Querepe de Tierra, Guariquen, Guancao y Jurupú, del municipio Benítez (Sucre), acudieron a la Defensoría en junio, para elevar su queja frente a las autoridades, por la ausencia de asfaltado en la principal vía de acceso hacia las comunidad indígenas de la zona (P-03-00791).

Durante el período, se recibieron también 51 denuncias sobre el servicio de transporte; 40 de ellas remitían a reclamos sobre la prestación en zonas urbanas. Un número significativo de estas denuncias (13) señaló vulneraciones del derecho a recibir un trato digno y equitativo. Otras 5 quejas señalaron cobros o aumentos indebidos o injustificados en los pasajes. Muchas de estas denuncias afectaron a adultos mayores, que fueron víctimas de maltrato

por parte de conductores al exigir su derecho a pasaje preferencial. Este tema fue objeto de varias protestas públicas por parte de los afectados.

## Recomendaciones

### **Al Poder Legislativo Nacional**

Acelerar el proceso de discusión y sanción de la Ley de Residuos y Desechos Sólidos, la Ley de los Servicios Postales y la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### **Al Poder Ejecutivo Nacional**

Fomentar las campañas sobre derechos de los consumidores y usuarios, así como el uso eficiente de los servicios.

Fortalecer el rol de los entes reguladores de la actividad desarrollada por los prestadores de servicios públicos, centrado en su carácter de garantes de los derechos de los ciudadanos, e incorporando la participación social como eje de las actividades de evaluación y fiscalización.

Propiciar mecanismos de articulación en los diferentes niveles del Poder Público, en función de la definición de estrategias coordinadas y consensuadas de regulación y prestación de los servicios públicos.

Establecer políticas integrales orientadas al desarrollo de las iniciativas participativas de cogestión de los servicios previstas en la CRBV.

Acelerar el proceso de creación de las instancias de regulación de servicios públicos previstas en el marco normativo vigente: la Comisión Nacional de Energía y la Superintendencia Nacional de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

A la Superintendencia de Bancos: Implementar una estrategia eficaz para evitar el alto número de casos de débitos no reconocidos por los usuarios.

A Conatel: Concebir un plan de acción dirigido a exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento de Apertura respecto a la telefonía pública.

### **A las empresas prestadoras**

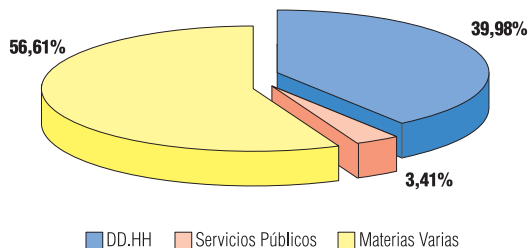
Garantizar que los procedimientos de medición y facturación cumplan con la normativa vigente, incluyendo la eliminación de la práctica de estimación del consumo y la obligación de informar adecuadamente sobre la tarificación y los procedimientos de medición.

*Defensoría en  
Gráficos*

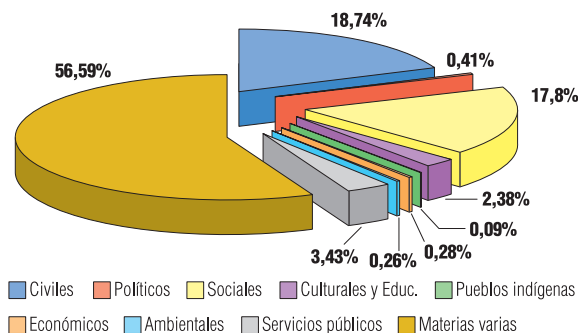


## DATOS GENERALES

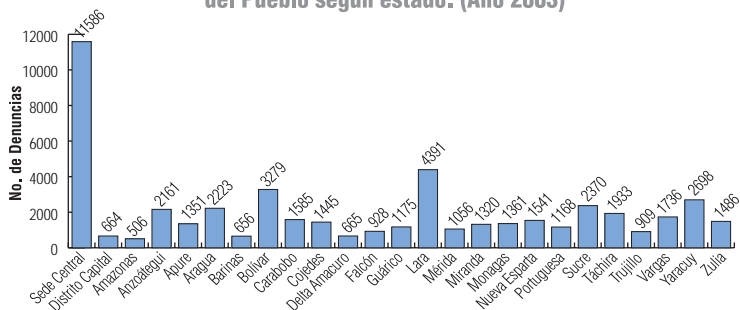
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo según tema (Año 2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo según materia (Año 2003)**

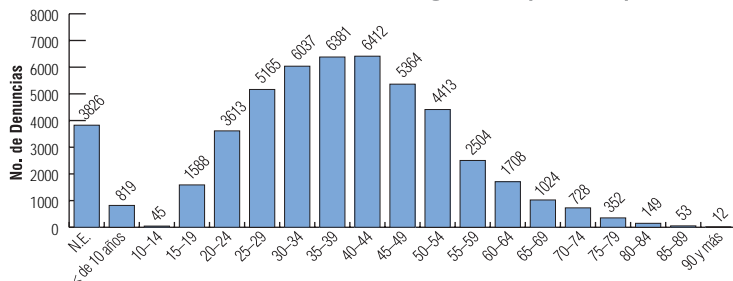


**Gráfico 3 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo según estado. (Año 2003)**

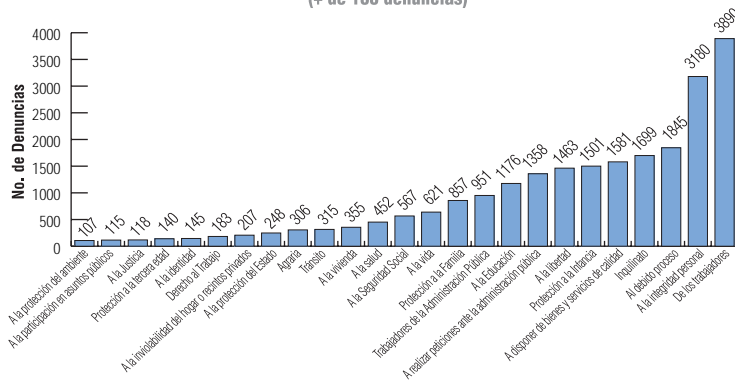


## DATOS GENERALES

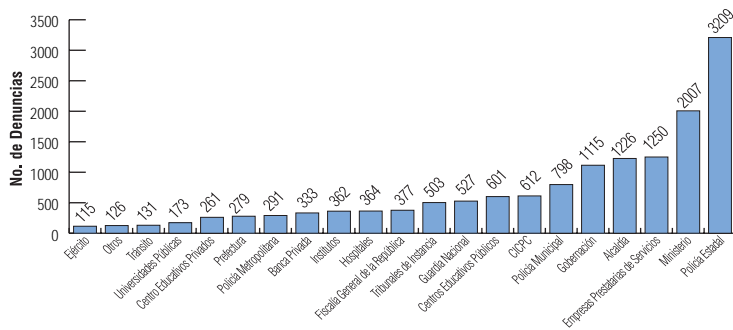
**Gráfico 4 / Casos atendidos según edad (Año 2003)**



**Gráfico 5 / Casos atendidos según DD.HH vulnerados con mayor frecuencia (Año 2003)**  
(+ de 100 denuncias)

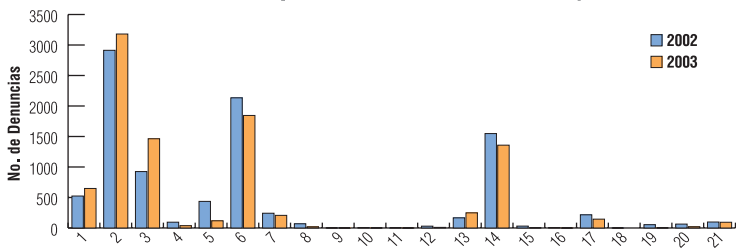


**Gráfico 6 / Casos atendidos según órganos más denunciados (Año 2003)**  
(+ de 100 denuncias)



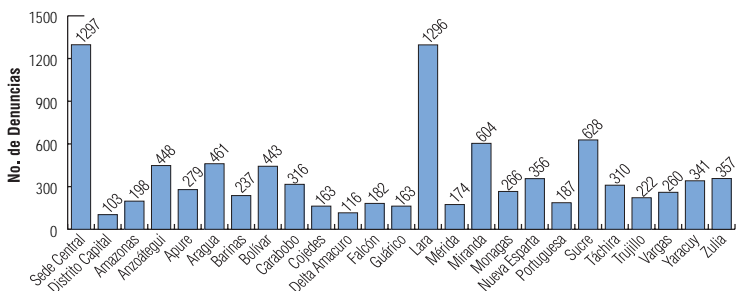
## DERECHOS CIVILES

**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**

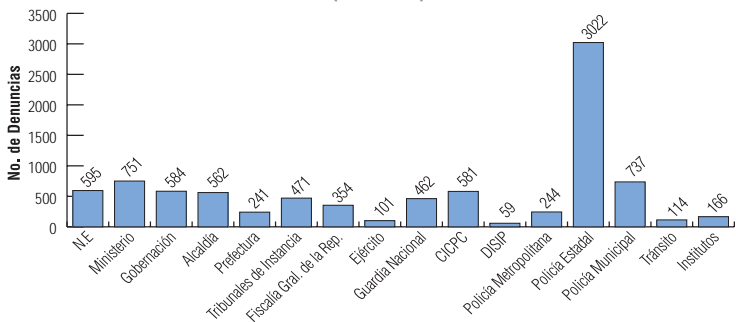


CASOS ATENDIDOS	2002	2003	CASOS ATENDIDOS	2002	2003
1. A la vida	524	648	12. A réplica y rectificación	30	10
2. A la integridad personal	2913	3180	13. A la protección del Estado	166	248
3. A la libertad	925	1463	14. A realizar peticiones ante la administración pública	1548	1358
4. A la libertad de tránsito	95	38	15. De asociación	31	4
5. A la Justicia	436	118	16. De reunión	6	1
6. Al debido proceso	2134	1845	17. A la identidad	216	145
7. A la inviolabilidad del hogar o recintos privados	242	207	18. A la no esclavitud	1	-
8. Al honor, vida privacidad y confidencialidad	69	20	19. A la información oportuna y veraz	54	3
9. A la Libertad de Conciencia	2	1	20. A la igualdad ante la Ley	64	21
10. A la libertad de religión y culto	6	2	21. A acceder a la información sobre su persona	98	94
11. A la libertad de expresión	4	1	<b>TOTAL</b>	<b>9564</b>	<b>9407</b>

**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

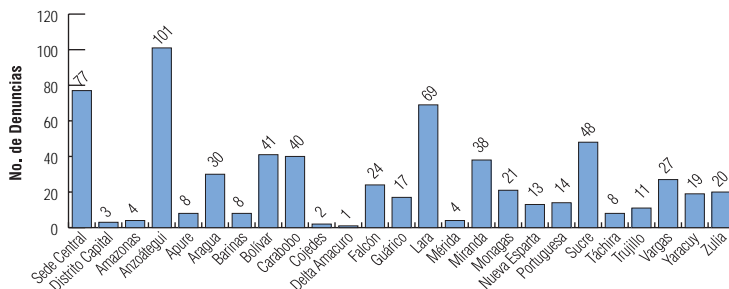


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. Año 2003 (+ 50 casos)**

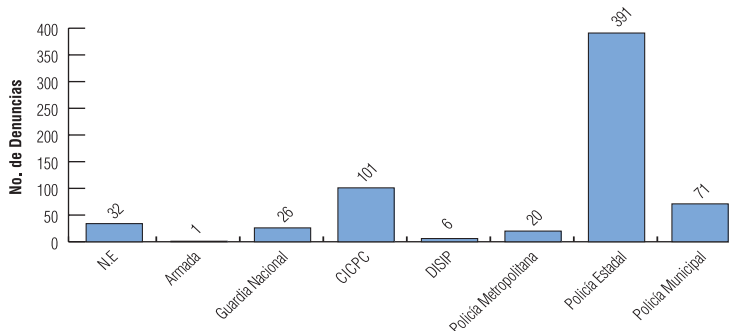


## DERECHOS CIVILES

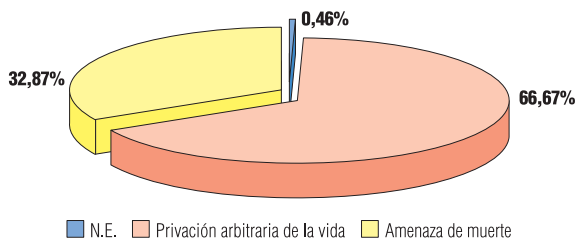
**Gráfico 4 / Derecho a la vida. Casos atendidos según estado. (Año 2003)**



**Gráfico 5 / Derecho a la vida. Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**



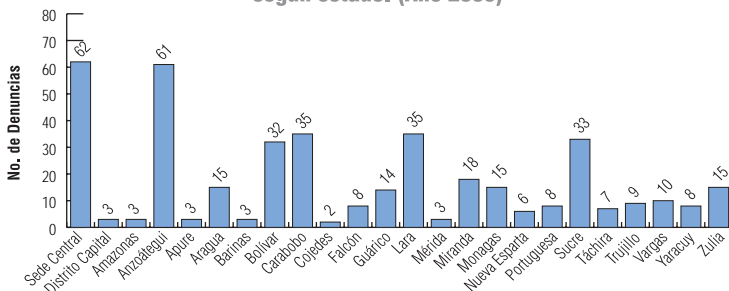
**Gráfico 6 / Derecho a la vida. Casos atendidos según subrenglón (Año 2003)**



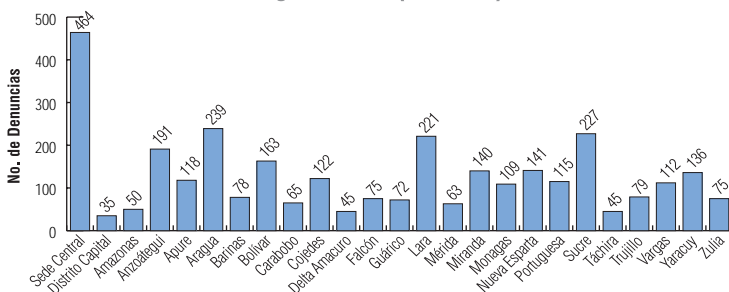


## DERECHOS CIVILES

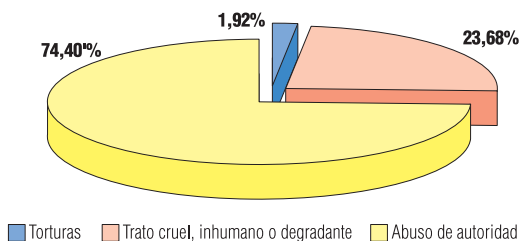
**Gráfico 7 / Derecho a la vida. Casos atendidos por presuntas ejecuciones según estado. (Año 2003)**



**Gráfico 8 / Derecho a la integridad personal. Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

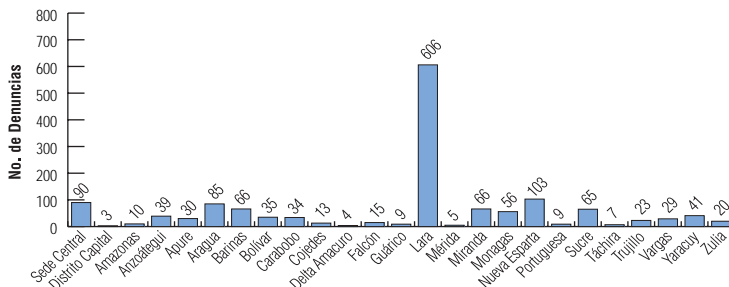


**Gráfico 9 / Derecho a la integridad personal. Casos atendidos según subrenglón (Año 2003)**

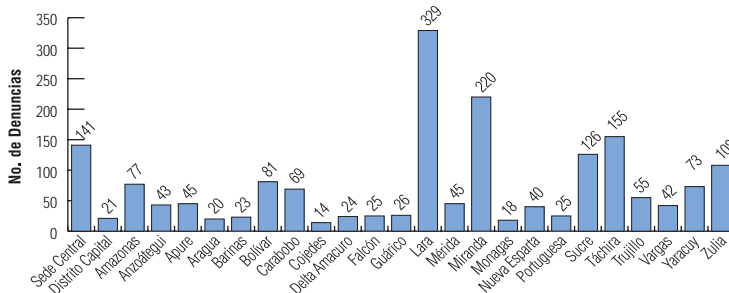


## DERECHOS CIVILES

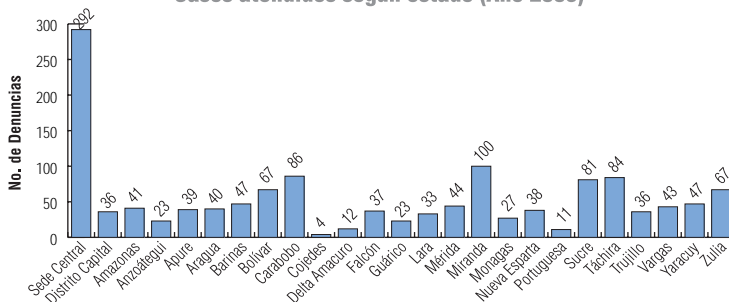
**Gráfico 10 / Derecho a la libertad personal. Casos atendidos según estado. (Año 2003)**



**Gráfico 11 / Derecho al debido proceso. Casos atendidos según estado (Año 2003)**

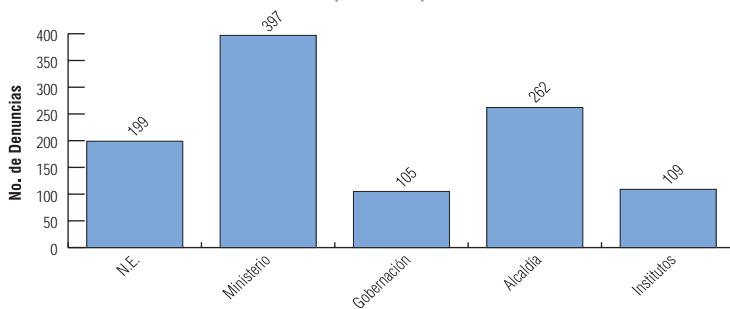


**Gráfico 12 / Derecho de petición y oportuna respuesta Casos atendidos según estado (Año 2003)**



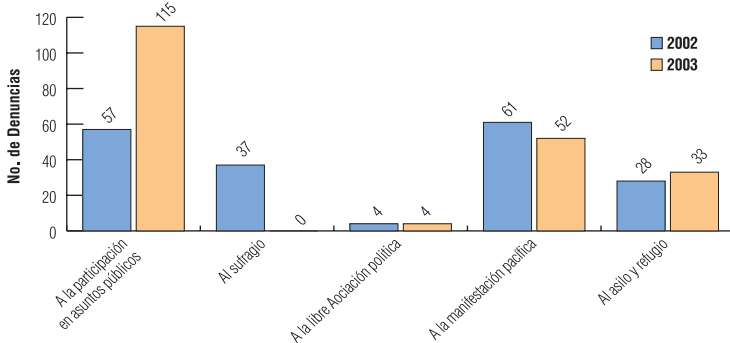
## DERECHOS CIVILES

**Gráfico 13 /Derecho de petición y oportuna respuesta**  
**Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**  
(+ 50 casos)

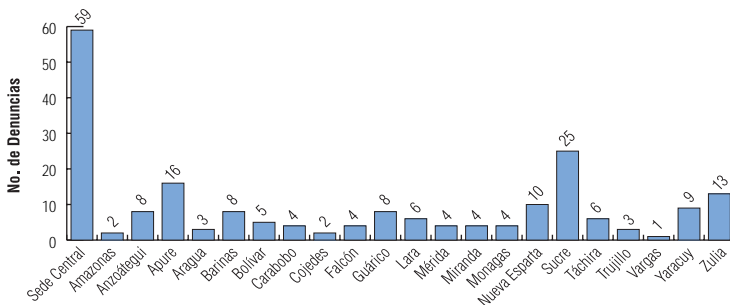


## DERECHOS POLÍTICOS

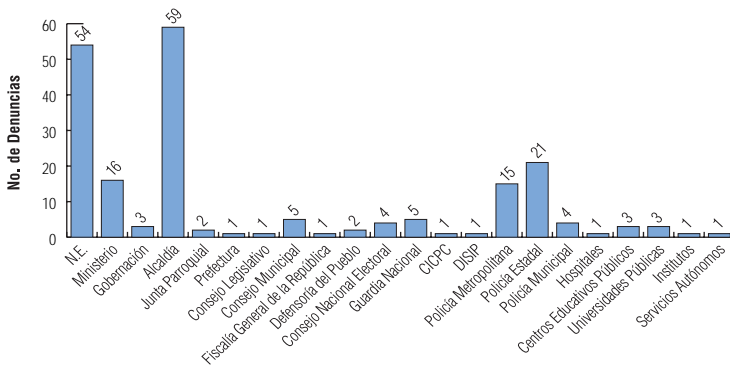
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

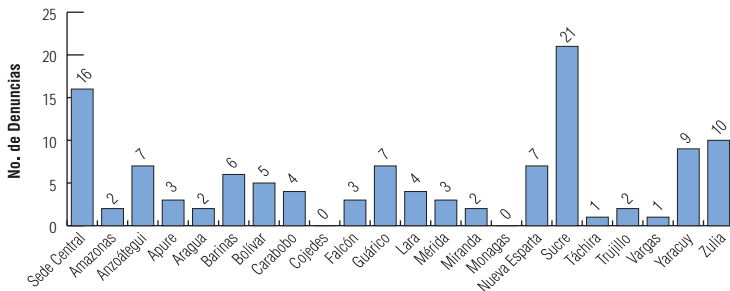


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. Año 2003**

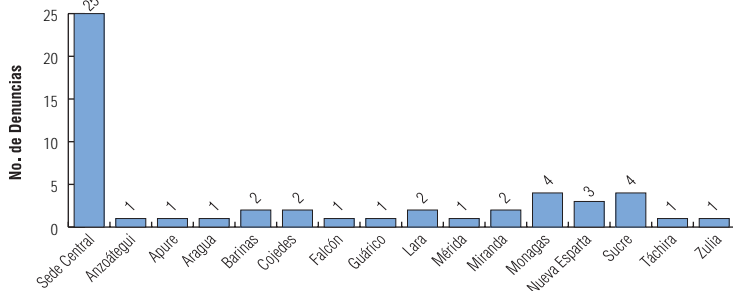


## DERECHOS POLÍTICOS

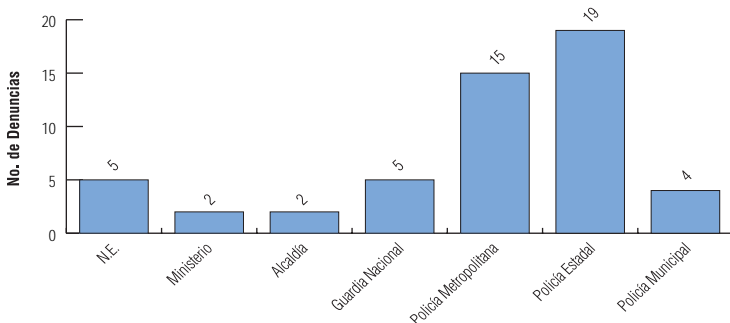
**Gráfico 4 / Derecho a la participación en asuntos públicos**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)



**Gráfico 5 / Derecho a la manifestación pacífica**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)

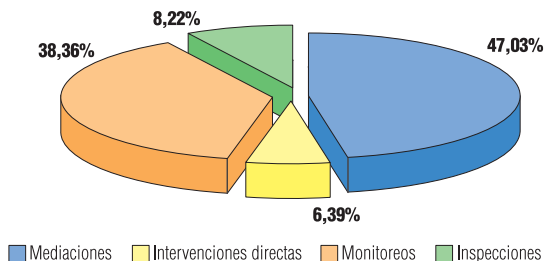


**Gráfico 6 / Derecho a la manifestación pacífica**  
Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)

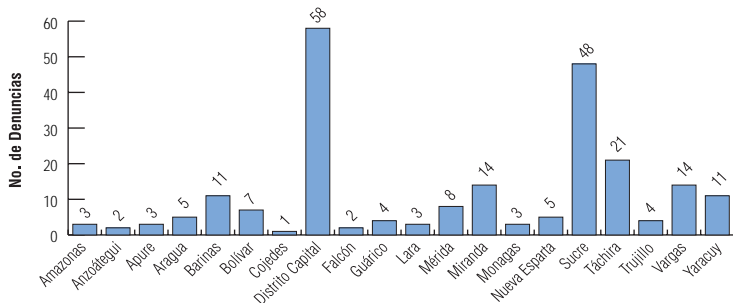


## DERECHOS POLÍTICOS

**Gráfico 7 / Derecho a la manifestación pacífica**  
Actuación de la Defensoría del Pueblo. (Año 2003)

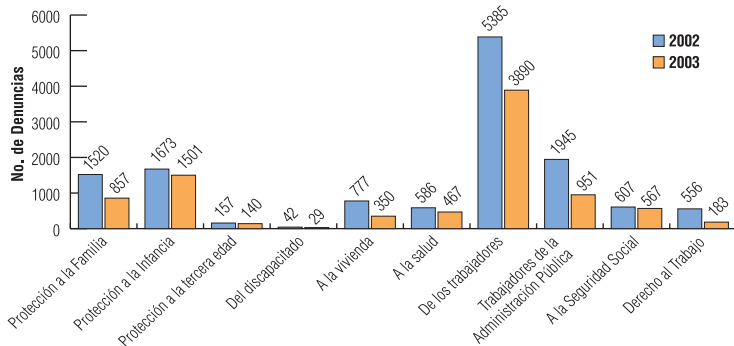


**Gráfico 8 / Derecho a la manifestación pacífica**  
Número de manifestaciones observadas por funcionarios defensoriales según estado. (Año 2003)

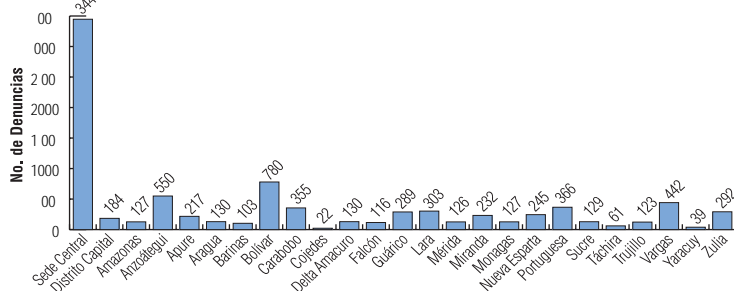


## DERECHOS SOCIALES

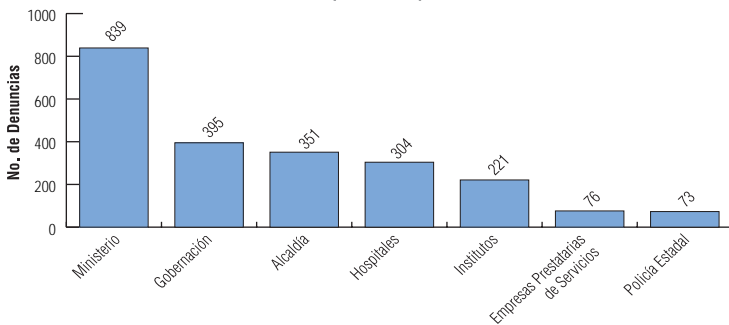
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

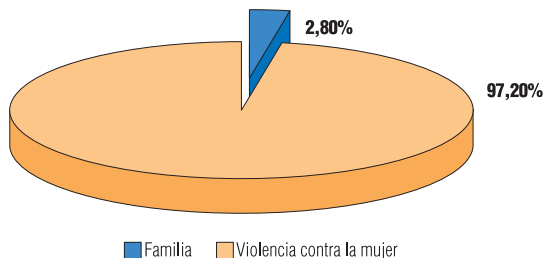


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. Año 2003 (+ 50 casos)**

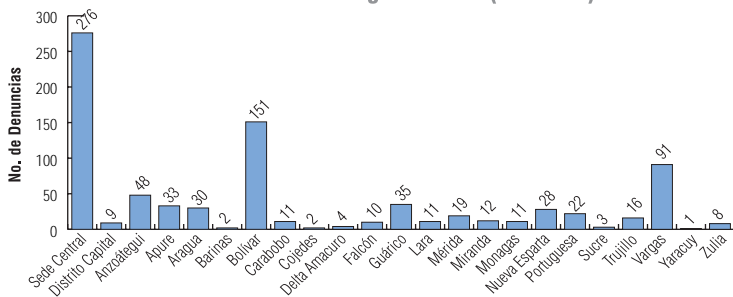


## DERECHOS SOCIALES

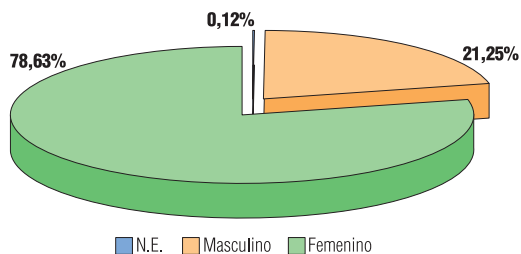
**Gráfico 4 / Protección a la familia.**  
Casos atendidos según subrenglón. (Año 2003)



**Gráfico 5 / Violencia contra la mujer**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)



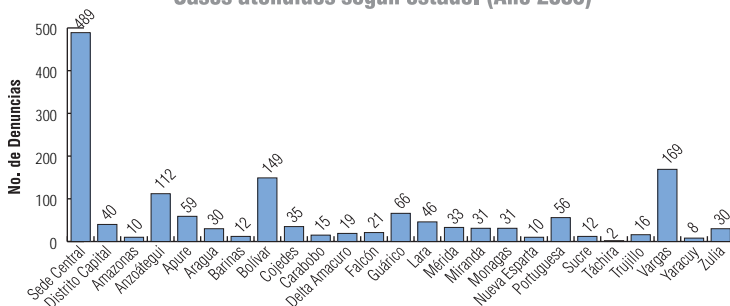
**Gráfico 6 / Violencia contra la mujer**  
Casos atendidos según sexo del peticionario. Año 2003



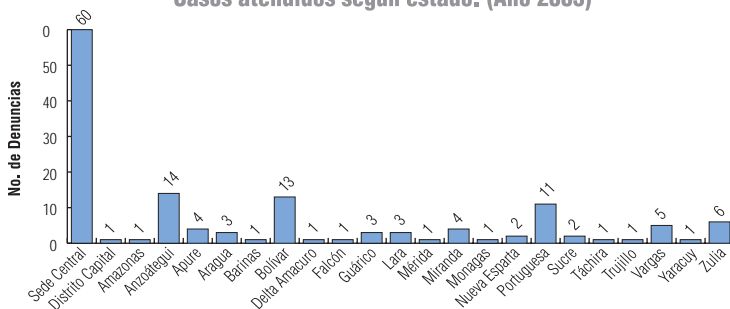


## DERECHOS SOCIALES

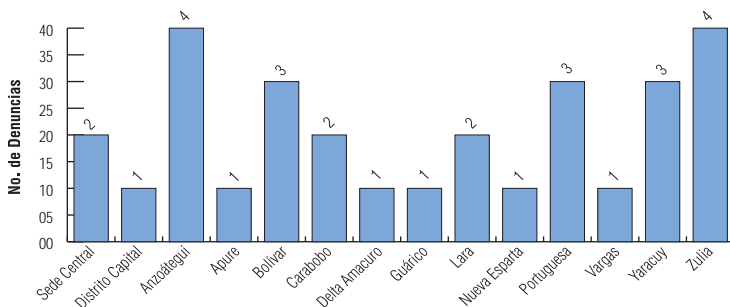
**Gráfico 7 / Protección a la infancia.**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)



**Gráfico 8 / Protección a las personas mayores.**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)

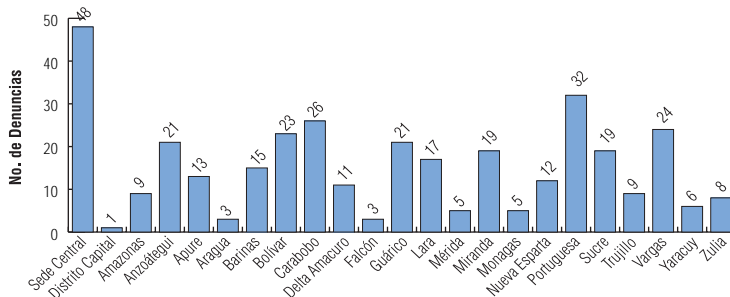


**Gráfico 9 / Protección a las personas discapacitadas**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)

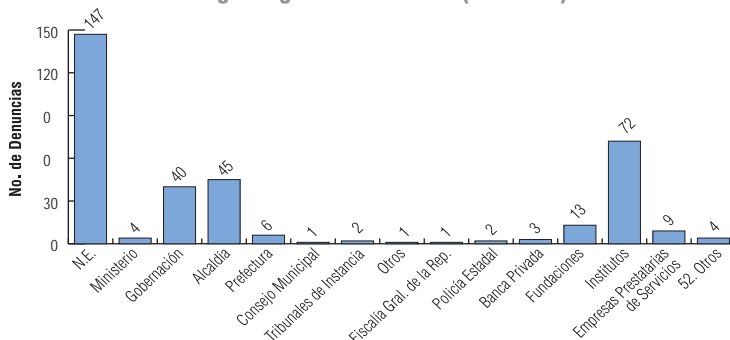


## DERECHOS SOCIALES

**Gráfico 10 / Derecho a la vivienda**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)



**Gráfico 11 / Derecho a la vivienda. Casos atendidos**  
según órgano denunciado. (Año 2003)

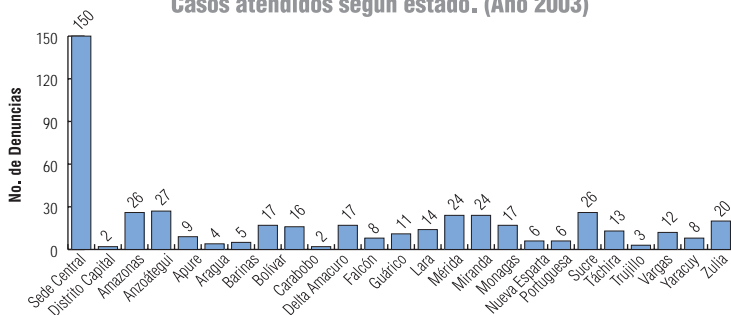


## DERECHOS SOCIALES

**Gráfico 12 / Derecho a la vivienda**  
Casos atendidos según motivo. (Año 2003)

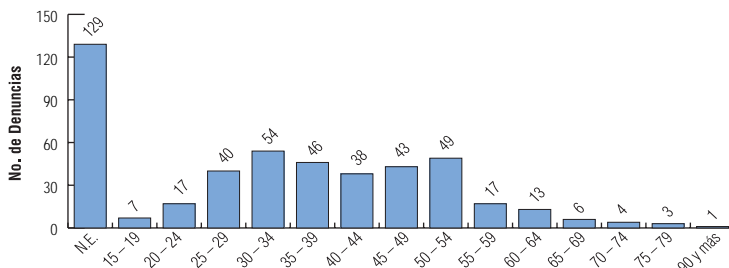
<b>Seguridad jurídica de la tenencia</b>	<b>Total</b>	<b>213</b>
Irregularidades de adjudicación	Doble adjudicación	26
	Adjudicación no entregada o legalizada	23
	Otras	37
Ocupaciones informales	—	127
<b>Habitabilidad</b>	<b>Total</b>	<b>26</b>
Mala calidad de la vivienda adjudicada		18
Perjuicios atribuibles al estado o a empresas prestatarias de servicios		8
<b>Asequibilidad</b>	<b>Total</b>	<b>46</b>
Solicitud de adjudicación		21
Solicitud de adjudicación no atendida		14
Solicitud de adjudicación denegada		11
<b>Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura</b>	<b>Total</b>	<b>7</b>
<b>Gastos soportables</b>	<b>Total</b>	<b>23</b>
Condiciones de adjudicación		3
Condiciones de adquisición		17
Condiciones de arrendamiento		3
<b>Lugar</b>	<b>Total</b>	<b>5</b>
<b>Otras situaciones que afectan la realización del derecho</b>	<b>Total</b>	<b>28</b>
Incumplimiento de adjudicación		7
Incumplimiento de construcción		21
<b>Sin información</b>	<b>Total</b>	<b>3</b>

**Gráfico 13 / Derecho a la salud**  
Casos atendidos según estado. (Año 2003)



## DERECHOS SOCIALES

**Gráfico 14 / Derecho a la salud. Casos atendidos según edad del peticionario. (Año 2003)**

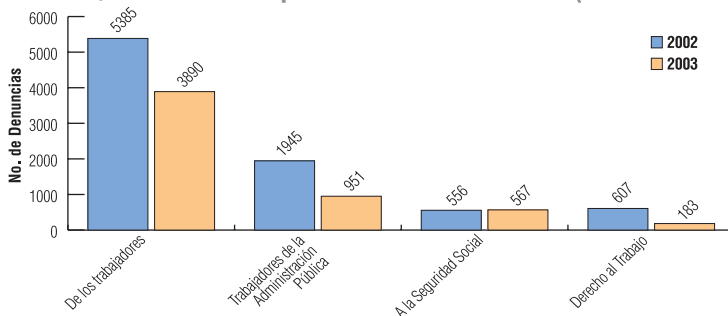


**Gráfico 15 / Derecho a la salud. Casos atendidos según motivo. (Año 2003)**

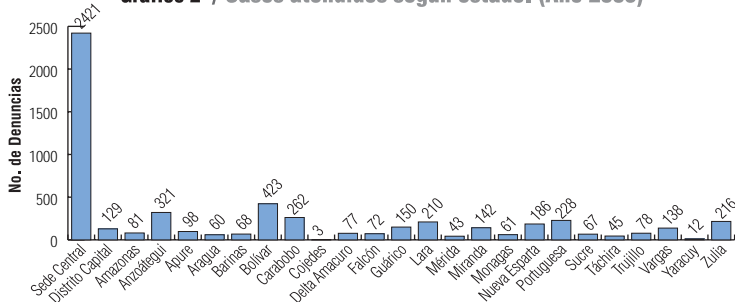
<b>Disponibilidad</b>	<b>Total 115</b>
Falta o insuficiencia de recursos	84
Cese de actividades, restricción o cierre injustificado de servicio	27
Control de enfermedades emergentes	4
<b>Accesibilidad</b>	<b>Total 157</b>
Denegación de servicios o recursos	62
Solicitud indebida de cobro o recursos	35
Falta de acceso a medicamentos o recursos	48
Derecho de petición y oportuna respuesta	12
<b>Aceptabilidad</b>	<b>Total 37</b>
Traslados injustificados	19
Malos tratos	14
Derechos de los pacientes	4
<b>Calidad</b>	<b>Total 158</b>
Condiciones inadecuadas de atención	25
Falta de atención adecuada	82
Falta de atención oportuna	51

## DERECHOS LABORALES

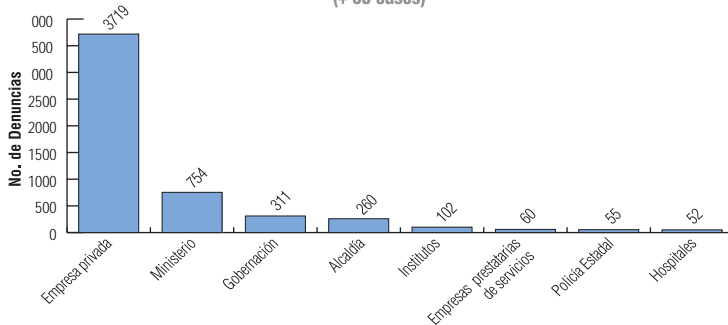
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

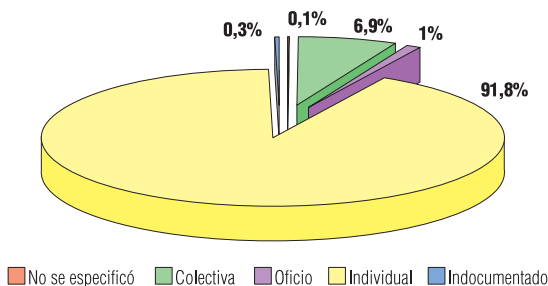


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. Año 2003 (+ 50 casos)**

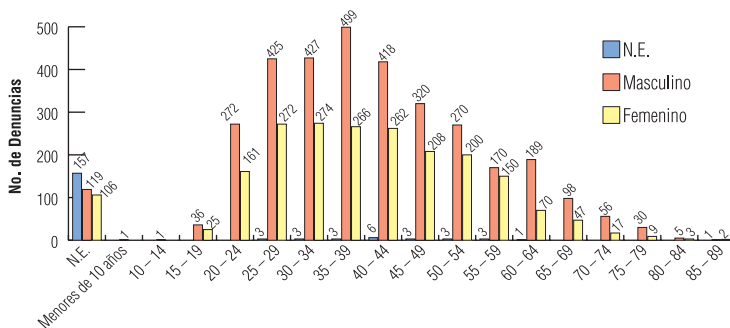


## DERECHOS LABORALES

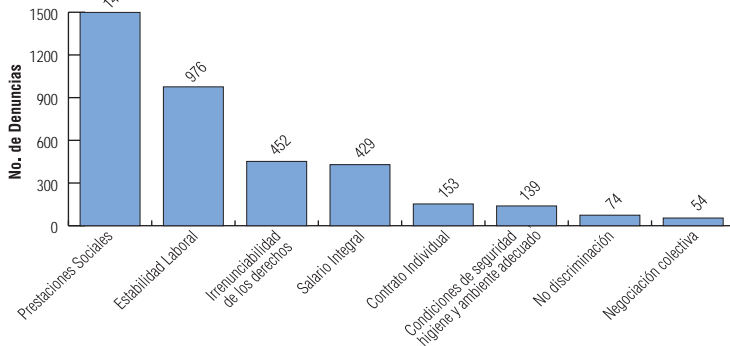
**Gráfico 4 / Casos atendidos según tipo de peticionario. (Año 2003)**



**Gráfico 5 / Casos atendidos según edad y sexo del peticionario. (Año 2003)**

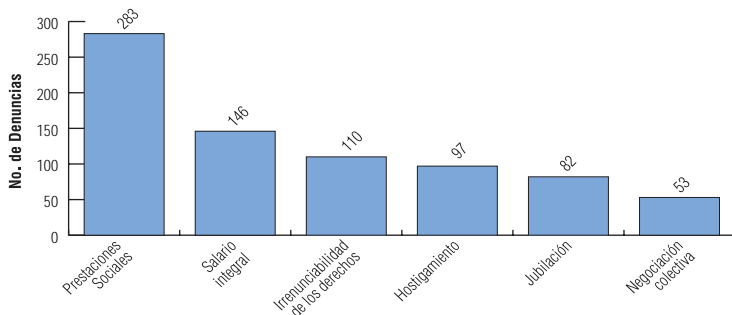


**Gráfico 6 / Denuncias de trabajadores del Sector Privado según subrenglón. (Año 2003) (+ 50 denuncias)**

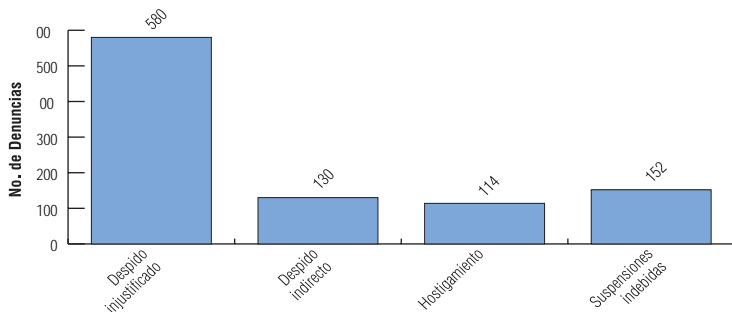


## DERECHOS LABORALES

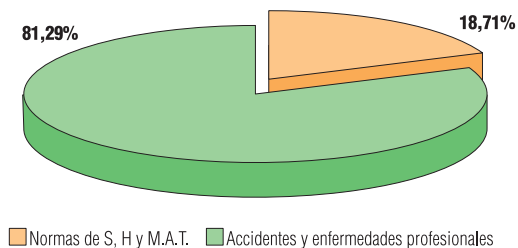
**Gráfico 7 / Denuncias de trabajadores del Sector Público según subrenglón (Año 2003)**  
(+ 50 denuncias)



**Gráfico 8 / Estabilidad laboral (Sector Privado) Casos atendidos según patrón (Año 2003)**

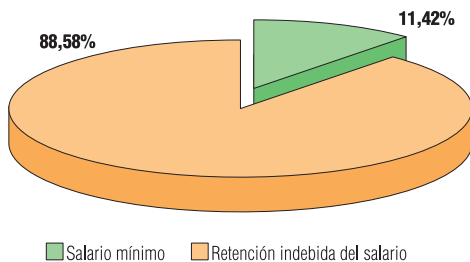


**Gráfico 9 / Condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo (Sector Privado) Casos atendidos según patrón (Año 2003)**

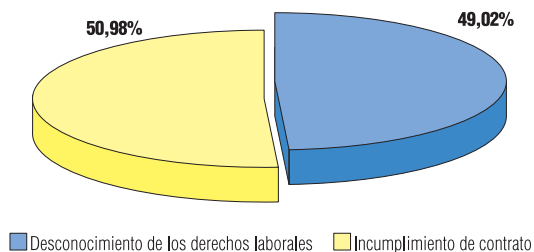


## DERECHOS LABORALES

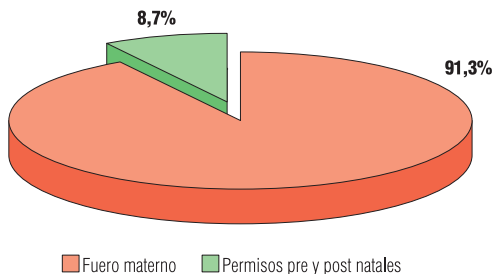
**Gráfico 10 / Salario integral (Sector Privado)**  
Casos atendidos según patrón (Año 2003)



**Gráfico 11 / Contrato de Trabajo (Sector Privado)**  
Casos atendidos según patrón (Año 2003)



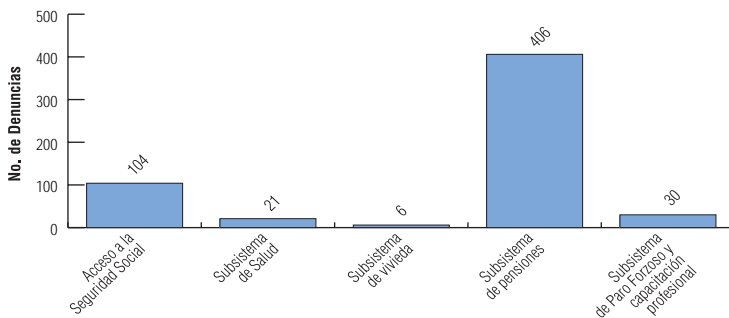
**Gráfico 12 / Protección a la maternidad (Sector Privado)**  
Casos atendidos según patrón (Año 2003)





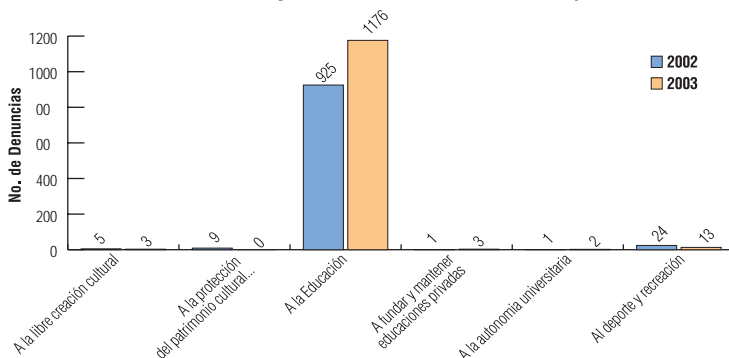
## DERECHOS LABORALES

**Gráfico 13 / Derecho a la Seguridad Social**  
Casos atendidos según patrón (Año 2003)

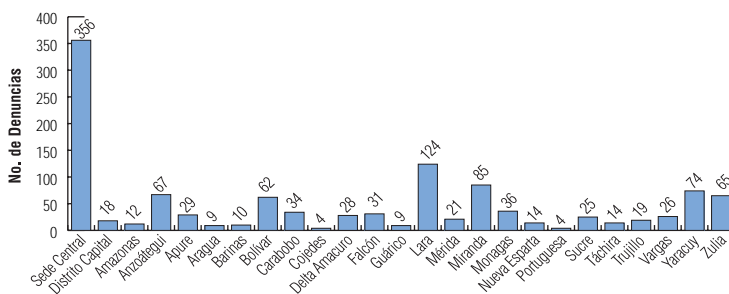


## DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

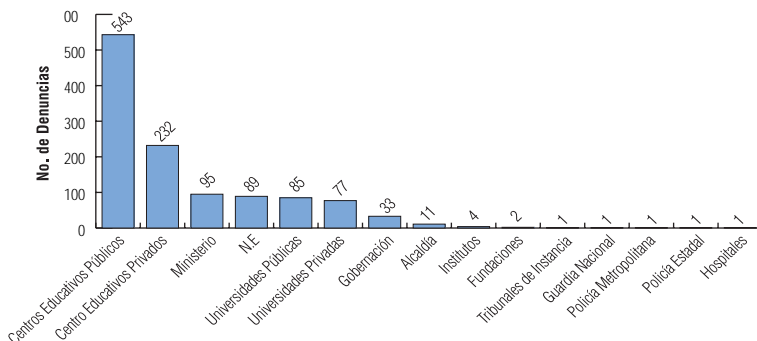
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

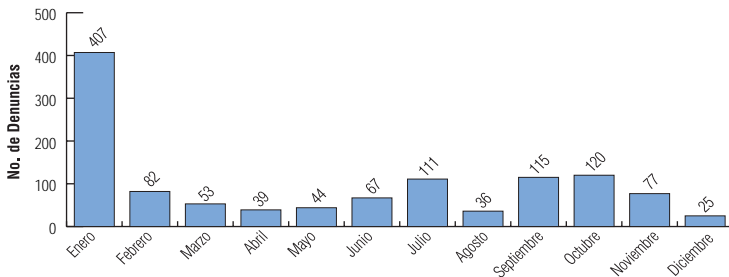


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**

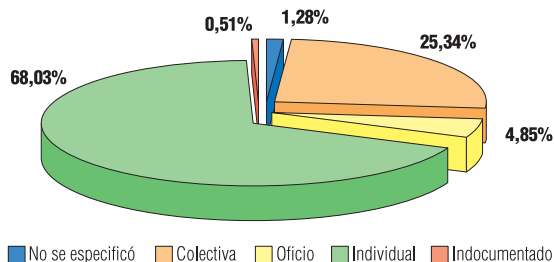


## DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

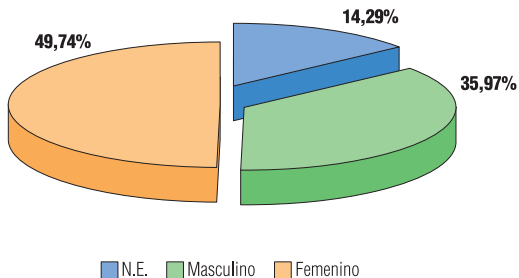
**Gráfico 4 / Casos atendidos según mes. (Año 2003)**



**Gráfico 5 / Casos atendidos según tipo de peticionario. (Año 2003)**



**Gráfico 6 / Casos atendidos según sexo del peticionario (Año 2003)**



## DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

**Gráfico 7 / Casos atendidos según patrón. (Años 2002- 2003)**

<b>Derecho a una educación democrática y gratuita</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Varicación %</b>
Negación del acceso al sistema educativo	172	163	-5,23
Cobros indebidos o excesivos	90	85	-5,55
Discriminación	110	102	-7,27
SUBTOTAL	372	350	-5,91
<b>Derecho a una educación integral de calidad y permanente</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Varicación %</b>
Mala administración	326	306	-6,13
Violencia física o psicológica	37	02	67,56
Suspensiones arbitrarias de clases	190	458	141,05
SUBTOTAL	553	826	49,36
<b>TOTAL</b>	<b>925</b>	<b>1176</b>	<b>27,13</b>

**Gráfico 8 / Casos atendidos según motivo. (Años 2002- 2003)**

<b>Derecho a una educación democrática y gratuita</b>		<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
ACCESIBILIDAD	Accesibilidad económica	185	20	165	14,03
	No discriminación	110	11,9	102	8,67
	Accesibilidad material	77	8,3	84	7,14
SUBTOTAL		372	40,2	351	29,85
<b>Derecho a una educación integral de calidad y permanente</b>		<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
DISPONIBILIDAD		124	13,4	119	10,12
ACEPTABILIDAD Y ADAPTABILIDAD		239	25,8	248	21,09
SUBTOTAL		363	39,2	367	31,2
<b>Suspensiones arbitrarias de clases</b>		<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>
SUSPENSIONES ARBITRARIAS		46	5	31	2,64
PARO		144	15,6	427	36,31
SUBTOTAL		190	20,6	458	38,95
<b>TOTAL</b>		<b>925</b>	<b>100</b>	<b>1176</b>	<b>100</b>

## DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

Gráfico 9 / Casos atendidos según accesibilidad. (Años 2002–2003)

<b>Accesibilidad económica</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Prohibición de acceso al plantel por deuda	29	27
Prohibición de egreso por deuda	7	6
Retención de documentos por deuda u otro motivo	59	47
Cobro de matrícula en centros de enseñanza pública	61	62
Cobro excesivo por concepto de servicio	2	2
Cobro por graduación	6	7
Cobro indebido	10	8
Aumento indiscriminado de mensualidades	11	6
SUBTOTAL	185	165
<b>No discriminación</b>		
Nacionalidad	0	3
No poseer documentos personales	16	17
Personas con discapacidad	3	5
Edad	4	6
Enfermedad	6	3
Embarazo	3	4
Motivos políticos	5	19
Motivos religiosos	2	0
Motivos sexuales	1	0
Privación de la libertad	2	1
Conducta o disciplina	5	13
Promedio de calificaciones	7	4
Situación de repitiente	56	27
SUBTOTAL	110	102
<b>Accesibilidad de material</b>		
Comunidades con dificultades materiales para acceder al sistema escolar	15	14
Zonificación	14	11
Cupos	44	48
Becas	4	4
Misión Sucre	0	1
Misión Ribas	0	5
Misión Robinson	0	1
SUBTOTAL	77	84
<b>TOTAL</b>	<b>372</b>	<b>351</b>

## DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES

**Gráfico 10 / Casos atendidos según disponibilidad. (Años 2002–2003)**

<b>Disponibilidad</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Mala administración del Estado	98	97
Mala administración de recursos	15	16
Inasistencia docente	11	6
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>119</b>

**Gráfico 11 / Casos atendidos según aceptabilidad y adaptabilidad. (Años 2002–2003)**

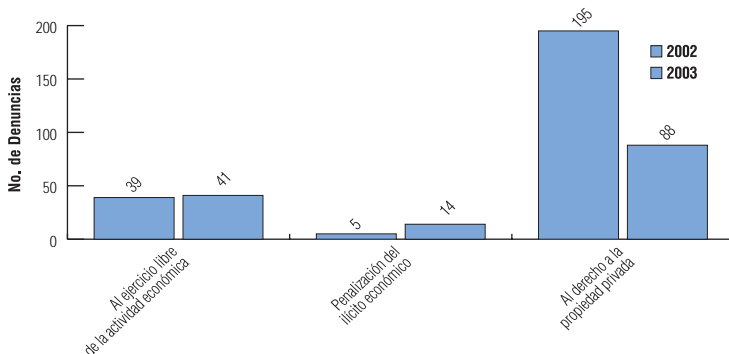
<b>Aceptabilidad y adaptabilidad</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Administración escolar	11	51
Sanciones: expulsión del plantel	45	25
Sanciones: prohibición de acceso al plantel	25	18
Irregularidades en la evaluación	51	42
Irregularidades en la notas certificadas	7	4
Demora en la entrega de títulos o notas certificadas	35	43
Violencia física o psicológica	37	62
Planteles no inscritos o cursos no autorizados	22	1
Equivalencia de estudios	3	2
Mala calidad de programas de estudio	3	0
<b>TOTAL</b>	<b>239</b>	<b>248</b>

**Gráfico 12 / Casos atendidos según suspensiones arbitrarias de clases. (Años 2002–2003)**

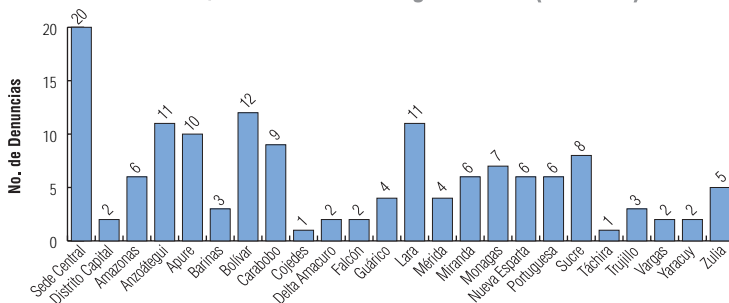
<b>Suspensión arbitraria de clases</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Suspensiones arbitrarias	46	31
Suspensiones del proceso educativo con motivo de las acciones de protesta convocadas por la oposición	144	427
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>458</b>

## DERECHOS ECONÓMICOS

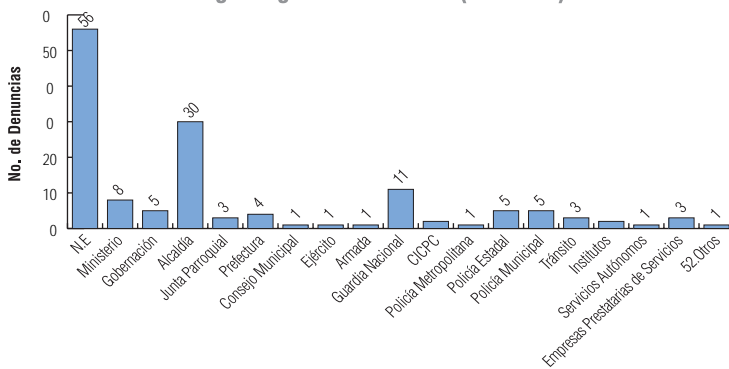
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

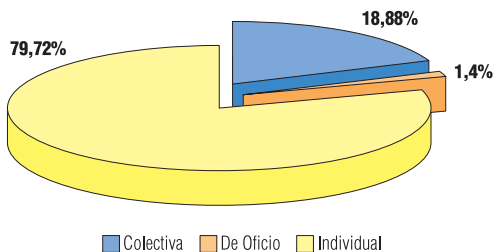


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**



## DERECHOS ECONÓMICOS

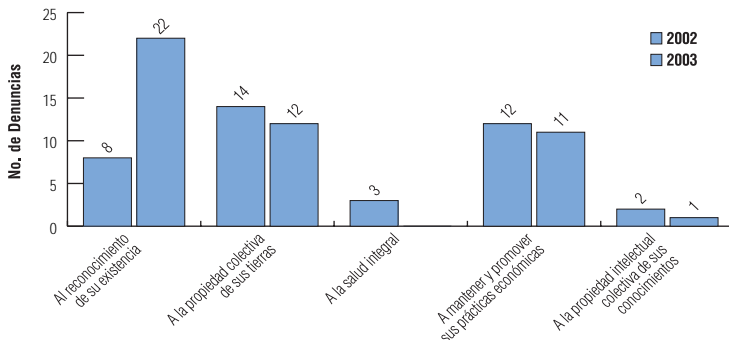
**Gráfico 4 / Casos atendidos según tipo de peticionario. (Año 2003)**



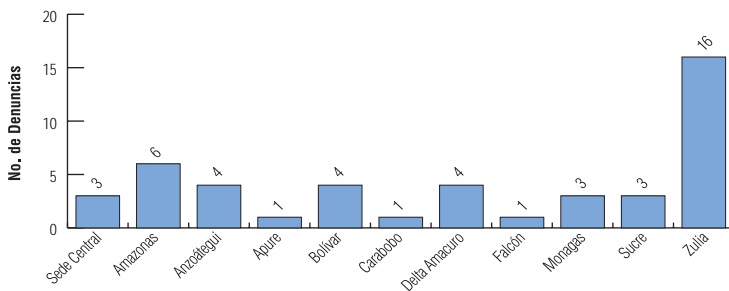


## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

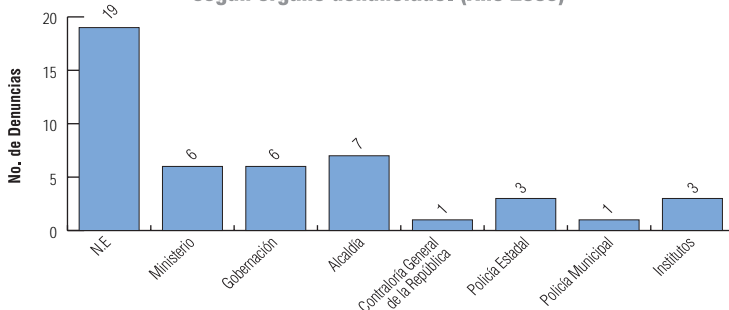
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

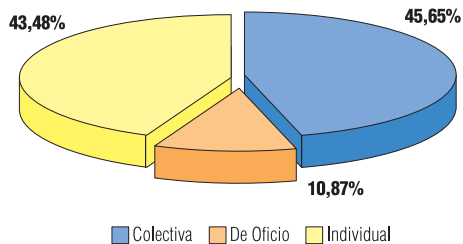


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**



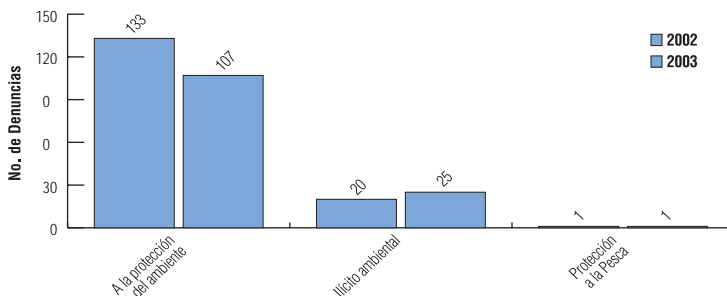
## DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Gráfico 4 / Casos atendidos según tipo de peticionario. (Año 2003)

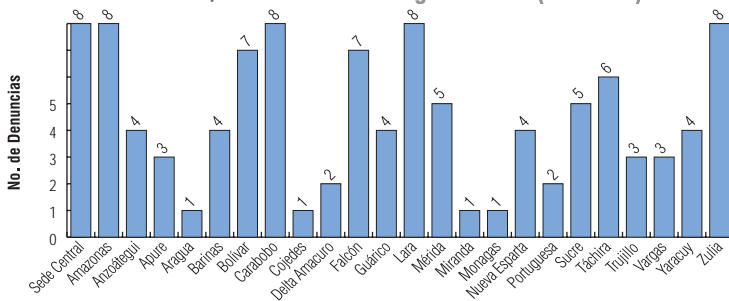


## DERECHOS AMBIENTALES

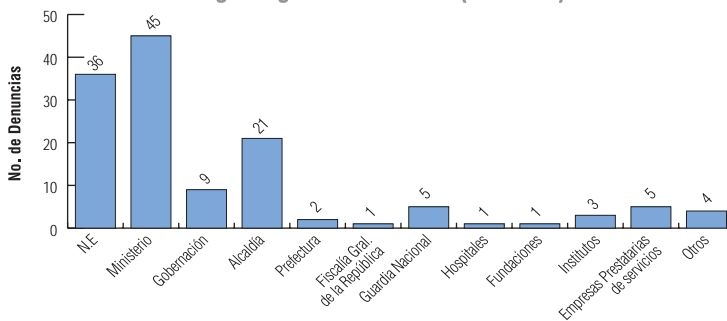
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**

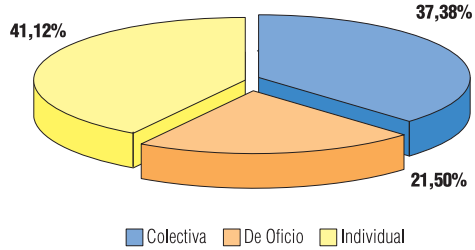


**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**



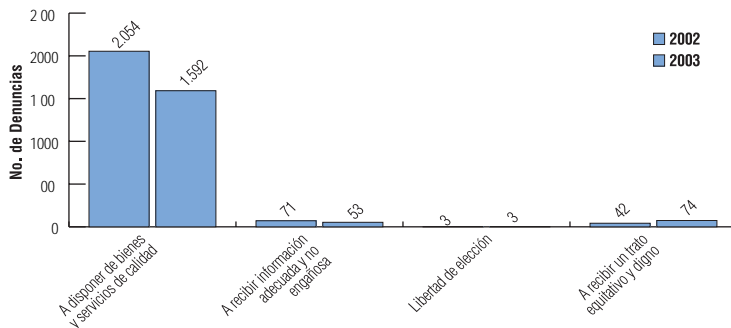
## DERECHOS AMBIENTALES

**Gráfico 4 / Casos atendidos según tipo de peticionario. (Año 2003)**

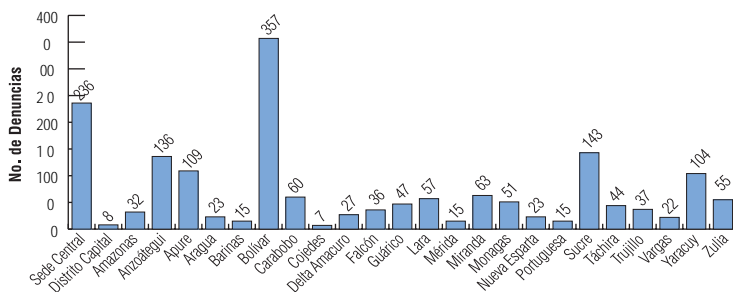


## SEVICIOS PÚBLICOS

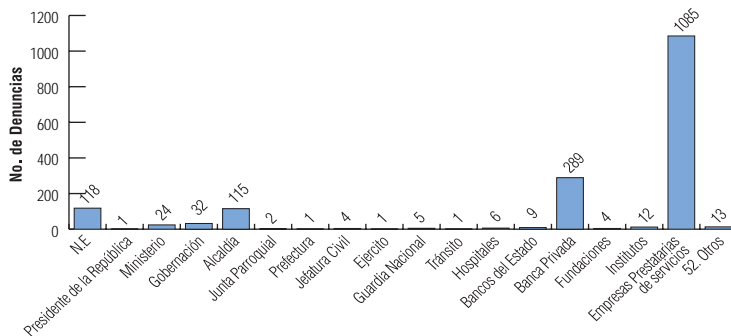
**Gráfico 1 / Casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. (Años 2002–2003)**



**Gráfico 2 / Casos atendidos según estado. (Año 2003)**



**Gráfico 3 / Casos atendidos según órgano denunciado. (Año 2003)**



## SERVICIOS PÚBLICOS

### Gráfico 4 / Casos atendidos según motivo (Año 2003)

<b>Derecho a disponer de bienes y servicios de calidad</b>		<b>2002</b>
Privación del servicio	Falta de respuesta ante solicitud de servicio	89
	Suspensión del servicio por falta de pago	97
	Cese o suspensión injustificada del servicio	72
	Fallas en el suministro	58
	Pérdida del servicio por falta de pago	7
	Privaciones atribuibles a terceros	23
	Solicitud de recursos destinados a servicios	20
<b>SUBTOTAL</b>		<b>366</b>
Irregularidades	Irregularidades de facturación	632
	Operaciones no realizadas por los usuarios	246
	Mala calidad de servicios o bienes	100
	Fallas de mantenimiento	77
	Cobros indebidos o injustificados	73
	Perjuicios atribuibles al Estado o a empresas prestatarias de servicios	43
	Perjuicios atribuibles a terceros	7
	Otras	48
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1226</b>
Derecho a recibir información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que se consumen		53
Libertad de elección		3
Derecho a recibir un trato equitativo y digno		74
<b>TOTAL</b>		<b>1722</b>

# *Glosarios y Bibliografías*





# Glosario

Abrae:	Áreas bajo régimen de administración especial
AD:	Acción Democrática
AN:	Asamblea Nacional
ANC:	Asamblea Nacional Constituyente
Asodevpirilara:	Asociación Civil de Deudores Hipotecarios de Vivienda Principal
Avesa:	Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa
Avude:	Asociación Venezolana de Unidades de Diálisis Extrahospitalarias
Banmujer:	Banco para el Desarrollo de la Mujer
BCV:	Banco Central de Venezuela
BTOE:	Brigada Táctica de Operaciones Especiales
Cadafé:	Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico
Cadela:	C. A Electricidad de Caracas
CADH:	Convención Americana Sobre Derechos Humanos
Cadivi:	Comisión de administración de Divisas
CAES:	Grupo de Coordinación Antiextorsión y Secuestro
Calev:	C.A. Luz Eléctrica de Venezuela
Caley:	CA Luz Eléctrica de Yaracuy
Calife:	C.A. Luz y Fuerza Eléctricas de Puerto Cabello
Canez:	Coordinadora Agraria Ezequiel Zamora
Cantv:	Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela
CASA:	Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas
CAT :	Comité Contra la Tortura
Cavidea:	Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos
CCT:	Convención contra la Tortura
CD:	Coordinadora Democrática
Cdesc:	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH:	Comité de Derechos Humanos
Cecodap:	Centros Comunitarios de Aprendizaje
CEMA:	Centro Nacional de Mecánica Automotriz
Cetfdm:	Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer
Cicaes:	Comisión Intersectorial contra el abuso y la explotación Sexual de Niños, Niñas y adolescentes

Cicpc:	Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas
CICT:	Comisión Interamericana contra el Terrorismo
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNC:	Consejo Nacional para la Calidad
CNDN:	Convención Internacional sobre los Derechos de los niños
Cndna:	Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente
CNE:	Consejo Nacional Electoral
Codehum:	Comité de Defensa de los Derechos Humanos del Municipio Páez del Estado Apure
Cofavic:	Comité de Familiares de las Víctimas de los Sucesos de Febrero y Marzo de 1989
Conapi:	Consejo para la Integración de Personas Discapacitadas
Conatel:	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
Conavi:	Consejo Nacional de la Vivienda
Conive:	Consejo Nacional Indígena de Venezuela
COPP:	Código Orgánica Procesal Penal
CORE 2:	Comando Regional 2
Corporzulia:	Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana
Cosur:	Comando de Seguridad Urbana
CPCA:	Corte Primera de lo Contencioso Administrativo
CPR:	Centro Refinador Paraguaná
CRBV	: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
CTV:	Confederación de Trabajadores de Venezuela
Cufan:	Comando Unificado de la Fan
CVG:	Corporación Venezolana de Guayana
DEM:	Dirección Ejecutiva de la Magistratura
DESC:	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DHL:	Derechos humanos laborales
DIM:	División de inteligencia Militar
Disip:	Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención
DP:	Defensoría del Pueblo
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos
Elebol:	CA Electricidad de Ciudad Bolívar
Elecentro:	Electricidad del Centro
Eleggua:	C.A. La Electricidad de Guarenas - Guatire
Eleoccidente:	Electricidad de Occidente
Eleoriente:	Electricidad de Oriente
Elevel :	C.A. Electricidad de Valencia
Enagas:	Ente Nacional del Gas
FAN:	Fuerza Armada Nacional
FBL:	Fuerzas Bolivarianas de Liberación
FCV:	Federación Campesina Venezolana
FEDE:	Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas

## Glosario

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

Fedecamaras:	Confederación de Cámaras y asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela
Fedeindustria:	Federación de Artesanos, Micros, Pequeños y Medianos Industriales de Venezuela
Fedenaga:	Federación Nacional de Ganaderos
Fedepetrol:	Federación de Trabajadores Petroleros, Químicos y sus similares de Venezuela
Fenaprodo:	Federación Nacional de Profesionales de la Docencia
Fenatev:	Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Venezuela
Fentrasep:	Federación de Trabajadores del Sector Público
Feslev:	Federación de Sindicatos de Licenciados en Educación de Venezuela
Fetraenseñanza:	Federación de Trabajadores de la Enseñanza y Afines de Venezuela
Fetramagisterio:	Federación de Trabajadores del Magisterio de Venezuela
FEV:	Federación de Educadores de Venezuela
Fnuap:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
Fondur:	Fondo de Desarrollo Urbano
Fonvis:	Fondo de Inversión Social de Venezuela
Fundacomún:	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal
FVM:	Federación Médica de Venezuela
FVM:	Federación Venezolana de Maestros
GN:	Guardia Nacional
Hidroven:	Hidrológicas de Venezuela
Iaaim:	Aeropuerto Internacional de Maiquetía
Iclam:	Instituto para la Conservación del Lago de Maracaibo
IES:	Instituciones de Educación Superior
Inager:	Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología
INAM:	Instituto Nacional del Menor
Inamujer:	Instituto Nacional de la Mujer
Inapymi:	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria
Inavi:	Instituto Nacional de la Vivienda
INCE:	Instituto Nacional de Cooperación Educativa
Indecu:	Instituto Nacional para la Defensa y Educación del Consumidor y el Usuario
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INEM:	Instituto Nacional de Empleo
INN:	Instituto Nacional de Nutrición
Inparques:	Instituto Nacional de Parques
Impsasel:	Instituto de Prevención, Salud y Seguridad Laboral
INTI:	Instituto Nacional de Tierras
Inttt:	Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
Ipasme:	Instituto de Previsión y Asistencia Social del MECD
IPC:	Índice de Precios al Consumidor
ISRL:	Impuesto sobre la Renta
Iupolc:	Instituto Universitario de Policía Científica
IVA:	Impuesto al Valor Agregado

IVSS:	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales
Lcepcpp:	Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas
Lclpp:	Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública
LIOM:	Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer
LOE:	Ley Orgánica de Educación
LOHG:	Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos
Lopcymat:	Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo
Lopna:	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente
Lopsaps:	Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
LOPT:	Ley Orgánica Procesal del Trabajo
LOS:	Ley Orgánica de Salud
LOSE:	Ley Orgánica del Servicio Eléctrico
Losss:	Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social
LOT:	Ley Orgánica del Trabajo
LOTE:	Ley Orgánica de Telecomunicaciones
LPCU:	Ley de Protección al Consumidor y al Usuario
LPDH:	Ley de Protección al Deudor Hipotecario
Lrsrt:	Ley Orgánica de Responsabilidad Social en Radio y Televisión
Lsvph:	Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional
LTDA:	Ley de Tierras y Desarrollo Agrario
LVMF:	Ley sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia
MARN:	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MAT:	Ministerio de Agricultura y Tierras
MD:	Ministerio de Defensa
MECD:	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MEM:	Ministerio de Energía y Minas
Mercal:	Mercados de Alimentos Populares
MES:	Ministerio de Educación Superior
MF:	Ministerio de Finanzas
MIJ:	Ministerio de Interior y Justicia
Minfra	Ministerio de Infraestructura
Mintra:	Ministerio del Trabajo
ML:	Sistema de Migraciones Laborales
MP:	Ministerio Público
MPC:	Ministerio de Producción y Comercio
MPD:	Ministerio de Planificación y Desarrollo
MSDS:	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
OAEF:	Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional
OBS:	Sistema de Observatorio de Mercado
OEA:	Organización de Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo

## Glosario

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

OMG:	Organismos Modificados Genéticamente
OMS:	Organización Mundial de la Salud
Onapre	Oficina Nacional de Presupuesto
Onidex:	Oficina de identificación y Extranjería
Opsis:	Oficina de Operación del Sistema Interconectado
PAE:	Programa de Alimentación Escolar
Pdvs:	Petróleos de Venezuela
PESA:	Plan Especial de Seguridad Alimentaria
PIB:	Producto Interno Bruto
Pidcp:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Pidesc:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PM:	Policia Metropolitana
PMVP:	Precio Máximo de Venta al Público
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POAN:	Plan Operativo Anual Nacional
Provea:	Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos
PTN:	Plan Nacional de Telecomunicaciones
Pymes:	Pequeñas y medianas empresas
Sefar-Sumed:	Servicio de Elaboraciones Farmacéuticas
SEI:	Sistema Eléctrico Interconectado
Semda:	Sistema Eléctrico Monagas y Delta Amacuro
Sencamer:	Servicio Autónomo de Normalización, Calidad, Metrología y Servicios Técnicos
Seneca:	Sistema Eléctrico del Estado Nueva Esparta, CA
Senifa:	Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral a la Infancia y la Familia
Sicri:	Sistema de Información Central de Riesgos
SIRE:	Sistema de Información Referencial de Empleo
Sucam:	Suministros Campesinos, CA
Sudeban:	Superintendencia de Bancos
Sunacoop:	Superintendencia Nacional de Cooperativas
TSJ:	Tribunal Supremo de Justicia
UBV:	Universidad Bolivariana de Venezuela
UCV:	Universidad Central de Venezuela
Unapetrol:	Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, Petroquímicos, de los Hidrocarburos y sus Derivados
Unesco:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unesur	Universidad Nacional Experimental Sur del Lago. Dr. Jesús María Semprun
Unicef:	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNT:	Unión Nacional de Trabajadores
VTV:	Venezolana de Televisión



# Bibliografía

- ADITAL: *Maite García: Terminaré muerta aunque no haga nada*. Entrevista, 14 de agosto de 2003.
- AFP: *Alcaldía Mayor de Caracas retrocede en su decisión de desalojar a Catia TV*. Nota de prensa, Caracas, 17 de julio de 2003.
- AFP: *Venezuela desabastecida de combustible*. Nota de prensa, Caracas, 13 de enero de 2003.
- ALCALDÍA METROPOLITANA: *Alcalde Mayor clausuró II Encuentro Comunitario del 23 de Enero*. Nota de prensa, Caracas, 14 de julio de 2003.
- AP: *Dirigente sindical venezolano Carlos Ortega parte hacia Costa Rica*. Nota de prensa, Caracas, 27 de marzo de 2003.
- AP: *Gobierno aumenta despidos en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 12 de febrero de 2003.
- AP: *Líder empresarial venezolano arrestado por hombres armados*. Nota de prensa, Caracas, 20 de febrero de 2003.
- APFELBAUM, L; BRACCIAFORTE, S; BOYE, C: *El Derecho a la Identidad: Un Derecho inalienable*, en: *Derecho Familiar; Unidad y Acción para el siglo XXI*. IX Congreso Mundial sobre Derecho de la Familia. 1996.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Afinan agenda legislativa para el 2004*. Nota de prensa, Caracas, 29 de enero de 2004.
- ASAMBLEA NACIONAL: *AN investigará presiones a trabajadores en jornada de Reafirmazo*. Nota de prensa, Caracas, 4 de diciembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *AN podría declarar estado de excepción en zonas fronterizas*. Nota de prensa, Caracas, 26 de marzo de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobado informe de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. Nota de prensa, Caracas, 19 de mayo de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobado proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Empleo*. Nota de prensa, Caracas, 22 de octubre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Aprobados 8.9 millardos para víctimas del «Caracazo» y aguinaldos de pensionados*. Nota de prensa, Caracas, 26 de noviembre de 2003.

- ASAMBLEA NACIONAL: *Avanzan discusión de la Ley de Policía Nacional*. Nota de prensa, Caracas, 11 de septiembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Comisión de Desarrollo Social iniciará consulta pública en Bolívar*. Nota de prensa, Caracas, 24 de febrero de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Comisión de Educación acentuó función legislativa y de control*. Nota de prensa, Caracas, 18 de diciembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Denuncian atropello policial a indígenas waraos que habitan en Parque Carabobo*. Nota de prensa, Caracas, 8 de julio de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Desarrollo Económico analizó y consultó seis importantes proyectos de ley*. Nota de prensa, Caracas, 12 de diciembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Ejecuciones son planificadas con intenciones políticas*. Nota de prensa, Caracas, 23 de julio de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *El secuestro y la extorsión dejarán de ser rentables*. Nota de prensa, Caracas, 4 de agosto de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Finanzas aprobó cuatro leyes y autorizó 247 operaciones en el 2003*. Nota de prensa, Caracas, 17 de diciembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Impacto de la huelga general sobre las perspectivas económicas y fiscales para 2003 en Venezuela*. Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la AN. Caracas, marzo 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Informe sobre el Impacto Económico de la Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo*. Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL). Caracas, mayo 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Niños de la Calle como manifestación de pobreza*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Caracas, 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Osmar Gómez: Referéndum decidirá que seguridad ciudadana esté en manos de la GN*. Nota de prensa, Caracas, 21 de octubre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Paralizan discusión de Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada*. Nota de prensa, Caracas, 31 de octubre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Política Interior culminó gestión con aprobación de leyes de Policía Nacional y de Registro*. Nota de prensa, Caracas, 18 de diciembre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Presidente del Inavi obstaculiza investigación realizada por la AN*. Nota de prensa, Caracas, 23 de enero de 2004.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley contra el Terrorismo*



## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Protección al Deudor Hipotecario*. Exp. n.º 271.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Expediente n.º 284.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*. Comisión Permanente de Desarrollo Social.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Residuos y Desechos Sólidos*. Exp. n.º 222.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión*. Exp. n.º 267.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de los Derechos de las Mujeres para la Equidad e Igualdad de Género*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. 266.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de los Servicios Postales*. Comisión Permanente de Administración y Servicios Públicos. Exp. n.º 226.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Proyecto de Ley Orgánica de Protección a la Familia, la Maternidad y la Paternidad*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. n.º 265.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Recibidas observaciones del Minfra a la Ley de Vivienda y Hábitat*. Nota de prensa, Caracas, 10 de octubre de 2003.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Subcomisión de Seguridad Ciudadana aprobó Proyecto de Ley del Cuerpo de Policía Nacional*. Nota de prensa, Caracas, 4 de noviembre de 2004.
- ASAMBLEA NACIONAL: *Victimas del paro exigen castigo para los culpables*. Nota de prensa, Caracas, 27 de febrero de 2003.
- ASOVIC: *Comunicado al Pueblo Venezolano*. Caracas, 24 de septiembre de 2003
- AVUDE: Remitido de prensa. Últimas Noticias, 15 de diciembre.
- BBCMundo.com: *Venezuela: huelga bancaria de 48 horas*. Nota de prensa, Caracas, 9 de enero de 2003
- BBCMundo.com: *Venezuela: ordenan liberar a empresario*. Nota de prensa, 20 de marzo de 2003.
- BBCMundo.com: *Venezuela: Ortega se asila en C. Rica*. Nota de prensa, Caracas, 27 de marzo de 2003.
- BBCMundo.com: *Venezuela: se agrava conflicto petrolero*. Nota de prensa, Caracas, 12 de diciembre de 2002.
- BBCMundo: *Venezuela: arrestos a ex jefes de PDVSA*. Nota de prensa, Caracas, 27 de febrero de 2003.
- BCV: *Balanza de pagos. Resumen General, 2003*. En: <[http://www.bcv.org.ve/excel/2\\_4\\_1.xls](http://www.bcv.org.ve/excel/2_4_1.xls)>.
- BCV: *Cuadro: Seis principales bancos comerciales y universales. Tasas de interés anuales nominales promedio ponderadas. Cobertura nacional*. En: <[http://www.bcv.org.ve/excel/1\\_2\\_15.xls?id=31](http://www.bcv.org.ve/excel/1_2_15.xls?id=31)>.

- BCV: *Información Estadística. Cuadro de Indicadores Básicos de Precios, Variación Porcentual*. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/4/411.asp>>.
- BCV: *Información Estadística. Cuadro de Índice de Precios al Consumidor del Área Metropolitana de Caracas para el mes de diciembre de 2003*. 2 de enero de 2004. En: <<http://www.bcv.org.ve/blanksite/c4/notasprensa.asp?Codigo=2863&Operacion=2&Sec=False>>.
- BCV: *Información Estadística. Cuadro de Reservas Internacionales y Servicio de la Deuda Pública Externa*. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/231.asp?id=32>>.
- BCV: *Información Estadística. Cuadro de Tipo de Cambio de Referencia*. En: <<http://www.bcv.org.ve/cuadros/2/232.asp?id=35>>.
- BCV: *Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela*. Diciembre, 2003.
- BCV: *Producto Interno Bruto del Cuarto Trimestre de 2002*. Nota de prensa, Caracas, 14 de febrero de 2003.
- BLOQUE DEMOCRÁTICO: *El reafirmazo es el revocatorio*. Remitido de prensa, 13 de noviembre de 2003. El Nacional, pág. A7.
- CATIA TVE : *Acción ilegal contra la televisora comunitaria del oeste CatiaTVe*. Nota de prensa, Caracas, 10 de agosto de 2003.
- CATIA TVE: *Alcaldía de Peña impide acceso a empleados de televisora comunitaria Catia Tve*. Nota de prensa, Caracas, 22 de agosto de 2003.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA MUJER DE LA UCV (CEM-UCV): *Talleres de atención y prevención en violencia familiar contra la mujer para funcionari@s públic@s y organizaciones comunitarias. Informe cuanti-cualitativo*. En: <<http://cem.tripod.com.ve/jornadasdelcem/id22.html>>
- CNDNA: *Directrices para la identificación inmediata de los niños y niñas cuyos nacimientos hayan ocurrido en instituciones, centros y servicios de salud del país*. Gaceta Oficial n.º 37.771, del 9 de septiembre de 2003.
- CNDNA: *Escuelas de Pdvsas deben ser bolivarianas*. Nota de prensa, Caracas, 31 de octubre de 2003.
- CNE: *Decisión sobre solicitud de referéndum revocatorio*. Resolución n.º 030912-461. Caracas, 12 de Septiembre de 2003..
- CNE: *Exhorto tanto a los organismos del sector público como a los organismos privados*. Resolución n.º 031027-710. Caracas, 27 de octubre de 2003.
- CNE: *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular*. Resolución n.º 030925-465. Caracas, 25 de septiembre de 2003.
- CNE: Resolución n.º 031110-776. Caracas, 10 de noviembre de 2003.

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- CNE: *Suspensión de los procedimientos revocatorios de los mandatos de los cargos de Gobernadores de Estados, Alcaldes y Concejales Municipales*. Resolución n.º 031027-711. Caracas, 27 de octubre de 2003.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS: *Informe Anual Sobre la Región Andina*. Enero 2003. Lima, pág. 31.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS: *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator para la Libertad de Expresión*. ONU, 14 de diciembre de 1994. E/CN.4/1995/32.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión manifiesta su seria preocupación por la iniciación de procedimientos administrativos a canales de televisión en Venezuela*. Comunicado de prensa, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 6 de febrero de 2003. PREN/68/03.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Relator Especial para la Libertad de Expresión manifestó su profunda preocupación por la medida administrativa que llevó a la incautación de equipos del canal venezolano Globovisión*. Comunicado, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Washington DC, 3 de octubre de 2003. PREN/92/03.
- COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES: *Logros 2002*.
- COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES: *Plan Nacional de Telecomunicaciones*. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/index.htm>>.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales : Venezuela*. ONU, 21 de mayo de 2001. E/C.12/1/Add.5621. Par.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación General n.º 5. Personas con discapacidad*, ONU, 9 de diciembre de 1994. E/1995/22.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación General n.º 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*. ONU, 1996. E/1996/22.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 4. El derecho a una vivienda adecuada*. ONU, 13 de diciembre de 1991. E/1991/23.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. ONU, 11 de agosto de 2000. E/C.12/2000/4.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general n.º 15. El derecho al agua*. ONU. 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11.

- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación general 25. Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas.* ONU, 12 de diciembre de 1996.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 10. La libertad de expresión (artículo 19).* ONU, 29 de julio de 1983.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 16. Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación.* ONU, Ginebra, 8 de abril de 1988.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación general n.º 20. Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles (art. 7).* ONU, 10 de marzo de 1992.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 22. Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.* ONU, 30 de julio de 1993.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observación General n.º 8. El derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9).* ONU, 30 de julio de 1982.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS: *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos : Venezuela.* ONU, 26 de abril de 2001. CCPR/CO/71/VEN. Pág. 7.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: *Recomendación General n.º 19: La Violencia contra la Mujer.* ONU, 29 de enero de 1992.
- CONATEL : *Conatel inicia procedimiento administrativo sancionatorio contra Distrito Metropolitano de Caracas.* Nota de prensa, Caracas, 15 de julio de 2003.
- CONATEL: *CONATEL confirma Medida Cautelar a Globovisión.* Nota de prensa, Caracas, 28 de octubre de 2003.
- CONATEL: *Conatel decide procedimiento sancionatorio iniciado a Globovisión.* Nota de prensa, Caracas, 9 de diciembre de 2003.
- CONATEL: *Conatel deplora acto terrorista contra su sede.* Nota de prensa, Caracas, 4 de octubre de 2003.
- CONATEL: *Conatel inicia procedimiento administrativo a fin de determinar irregularidades.* Nota de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.
- CONATEL: *Conatel presenta los logros más resaltantes alcanzados en el 2003.* Nota de prensa, Caracas, 19 de diciembre de 2003.
- CONATEL: *Cuatro medios comunitarios introducen proyectos al FIDES.* Nota de prensa, Caracas, 17 de diciembre de 2003.
- CONATEL: *Entregadas firmas que respaldan proyecto de Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.* Nota de prensa, 20 de marzo de 2003.

- CONATEL: *Plan Nacional de Telecomunicaciones 2003*. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/plan.htm>>
- CONTRERAS ALTUVE, César: *Invierten \$432 millones en el sector eléctrico*. Últimas Noticias, 7 de octubre de 2003
- Convenio Conatel-Fides, 23 de julio de 2003. En: <<http://www.conatel.gov.ve/ns/convenios.htm>>.
- COORDINADORA DE REDES POR UNA SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA Y SOLIDARIA: *El ABC de la Seguridad Social y de su reforma*. Ediciones conmemorativas del 58° Aniversario del IVSS, Caracas, 2002.
- CORREO DEL CARONÍ: *Defensoría del Pueblo hace seguimiento a casos de enfrentamientos policiales*. Ciudad Bolívar, 17 de diciembre de 2003.
- CORREO DEL CARONI: *Impera escasez de comida y medicinas en el Geriátrico Carlos Fraguachán*. Ciudad Bolívar, 14 de marzo de 2003. Cuerpo D, pág.1.
- CORREO DEL CARONI: *Jubilados y pensionados marcharon para exigir cancelación de beneficios*. Ciudad Guayana, 29 de enero de 2003, cuerpo D, pág. 1..
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Caso del Caracazo vs. Venezuela. Sentencia de Reparaciones*. Serie\_C\_95\_es. San José de Costa Rica, 29 de agosto de 2002.
- CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: Sentencia n.º 2002-2741, del 9 de Octubre 2002. Expediente N.º 02-2055
- Declaraciones de la Defensora Especial de Salud y Seguridad Social en El Universal, Caracas, 14 de Febrero de 2003.
- Decreto 2.334 contentivo del Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional El Ávila*, publicado en Gaceta Oficial n.º 4.548, del 26 de abril de 1993.
- Decreto de Ley que regula el Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, publicada en Gaceta Oficial n.º 5.392, del 5 de octubre de 1999.
- Decreto n. 2.356 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el Fortalecimiento, Seguimiento y Evaluación de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicado en Decreto Presidencial n.º 1392, publicado en Gaceta Oficial 37.257, del 9 de agosto de 2001.
- Decreto n.º 1.496, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.312, del 29 de octubre de 2001.
- Decreto n.º 2.172, publicado en Gaceta Oficial n.º 5.612, del 8 de diciembre de 2002.
- Decreto n.º 2.777, que rige las escalas de sueldos para los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Pública Nacional, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.847, del 29 de diciembre de 2003.
- Decreto n.º 2.806, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.857, del 14 de enero de 2004.

- Decreto n.º 2.278, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.614, del 21 de enero de 2003.
- Decreto n.º 2.304, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.626, del 6 de febrero de 2003.
- Decreto n.º 2.312, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.636, del 20 de febrero de 2003.
- Decreto n.º 2.434, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.702, del 2 de junio de 2003.
- Decreto n.º 2.517, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.737, del 22 de julio de 2003.
- Decreto n.º 2.601, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.779, del 19 de septiembre de 2003.
- Decreto Presidencial n.º 2.387, publicado en Gaceta Oficial n.º 37.681, del 1 de mayo de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Admitido recurso de nulidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo por ante el TSJ*. Nota de prensa, Caracas, 18 de febrero de 2004..
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Agredido funcionario de la Defensoría del Pueblo*. Nota de prensa, Caracas, 8 de enero de 2003. .
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Análisis del Anteproyecto de Ley contra el Secuestro y la Extorsión*. DD-078-03/13-05-2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Anuario 2002. Mimeo.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Balance de la Defensoría del Pueblo del denominado paro cívico*. Programa La Voz de la Defensoría, n.º 31. RNV-630 AM. Reseña, 15 de enero de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Boletín Entre defensores n.º 30*. Caracas, 7 de octubre de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Compilación electoral*. Defensoría del Pueblo. Octubre 2003. Presentación.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor del Pueblo condenó actos de violencia registrados en el centro de Caracas*. Nota de prensa, Caracas, 13 de noviembre de 2002
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor del Pueblo hace llamado a AN para que elija nuevo Poder Electoral*. Nota de prensa, Caracas, 27 de enero de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor del Pueblo solicitó investigación a la Fiscalía*. Nota de prensa, Caracas, 1 de mayo de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensor desestimó informe sobre Derechos Humanos difundido por el Departamento de Estado*. Programa La voz de la Defensoría n.º 42. RNV - 630 AM. Reseña, 2 de abril de 2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Defensoría alerta sobre riesgo de pérdida del año escolar*. Nota de prensa, Caracas, 4 de enero de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo condena agresiones contra los medios de comunicación*. Nota de prensa, Caracas, 10 de diciembre de 2002.

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo contra Gente del Petróleo*. Escrito de Tercero Interviniente Adhesivo introducido ante la Sala Constitucional del TSJ. En: <<http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=160602&id=58&plantilla=1>>.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo monitorea funcionamiento de la Banca*. Nota de prensa, Caracas, 9 de diciembre, 2002.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo participará activamente en Plan Nacional de Alfabetización*. Nota de prensa, Caracas, 1 de julio de 2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Defensoría del Pueblo rechaza clima de violencia generado en el marco de la huelga*. Nota de prensa, Caracas, 4 de diciembre de 2002.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Derecho a huelga y servicios públicos*. Caracas, abril de 2001. Mimeo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Derechos humanos en Venezuela. Anuario 2001*. Caracas, 2002.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Detención preventiva de libertad a Carlos Fernández. Programa La Voz de la Defensoría n.º 37*. Reseña, 26 de febrero de 2003. En: <<http://www.defensoria.gov.ve>>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: DGSJ/DRJ 820-2003. 10 de septiembre de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *DP considera un ejercicio democrático la jornada El Firmazo*. Nota de prensa, Caracas, 5 de febrero de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Dp solicita al TSJ nuevo plazo para la elección del CNE*. Nota de prensa, Caracas, 21 de julio de 2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *El derecho constitucional a la seguridad alimentaria de la población y el análisis del delito de acaparamiento contemplado en la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*. Expediente DD-017-03/23-01-2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Entre defensores n.º 33*, Caracas, 4 de noviembre de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Escrito de Opinión Defensorial contentivo de las observaciones y recomendaciones con relación a las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa ejercidas por Hermann Escarrá y Luis Govea*. Caracas, 21 de julio 2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Estudio comparativo entre la vigente Ley de Protección al Consumidor y al Usuario y su proyecto de reforma*. DD-273-03/25-09-2003.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: Exp. DD-229-02 / 12-11-2002.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe de Actuaciones Defensoriales en ocasión del llamado “paro cívico” de diciembre de 2002*. Caracas, enero de 2003.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Informe del Operativo Firmazo 2003*. Octubre 2003. Mimeo.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *La vigencia del Decreto No. 949 (Gaceta Oficial No. 37061, del 20 de*

octubre de 2000) relativo a las invasiones, a la luz de la vigente Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Expediente DD-016-02/31-01-2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones al Proyecto de Ley del Cuerpo de Policía Nacional. Comunicación de la Defensoría del Pueblo al Diputado Juan José Mendoza Jover, Presidente de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional.* Caracas, 20 de noviembre de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones al proyecto de Ley Orgánica del Sistema Venezolano para la Calidad.* S/f. En: <<http://www.defensoria.gov.ve/detalle.asp?sec=16010025&id=488&plantilla=8>>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Observaciones sobre el Proyecto de Ley sobre la Responsabilidad Social en Radio y Televisión.* DD-039-02/03-02-2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Operativos policiales realizados por funcionarios policiales del estado Carabobo.* Dirección General de Servicios Jurídicos. Caracas, enero de 2004.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión contentiva de directrices sobre la materia de asilo y refugio para las Defensorías Delegadas.* Exp. DD-046-02. Caracas, 18 de abril de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica en relación con el presunto incumplimiento del Convenio de Transferencia de las Competencias de los Servicios de Atención Médico Asistencial, suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y la Gobernación del Distrito Federal.* EXP. DD-271-02/19-11-2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica n.º DRJ-1366.* Caracas, 4 de junio de 2003

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Opinión jurídica relacionada con el Proyecto de Ley de Protección al Deudor Hipotecario.* DD/097-03/22 07-2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Protección ante el Juez del Tribunal de Protección del Niño y del Adolescente de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas.* Caracas, diciembre de 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Punto de información sobre la Comisión Nacional para los Refugiados.* Diciembre de 2003. Mimeo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Recurso de nulidad introducido ante el TSJ contra el artículo 12 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Mariño, estado Sucre.* Caracas, 5 de Agosto de 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Recurso de nulidad introducido ante el TSJ contra el artículo 12 de la Ordenanza sobre Organización y Funcionamiento del CLPP del municipio Mariño, estado Sucre.* Caracas, 5 de Agosto de 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Sierra: se necesita una política audaz para afrontar ejecuciones.* Boletín Especial Entre Defensores, No. 23. Caracas, 5 de agosto de 2003.



## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- DEFENSORIA DEL PUEBLO: *Suspensión del suministro de servicios públicos domiciliarios*. Exp. N° DD 107-02 / 17-06-2002.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Tortura en Venezuela. Informe sobre tortura presentado ante el Comité contra la Tortura*. República Bolivariana de Venezuela. Noviembre, 2002.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *Una dosis judicial en materia de Desapariciones Forzadas de personas*. En *Entre Defensores n.º 21*, Caracas, 7 de julio de 2003
- DIARIO PANORAMA: *Pdvsa Centro de Refinación Paraguná*. Maracaibo, 9 de julio de 2003, págs. 1-2.
- EFE: *Oposición recomienda a Chávez “evitarse problemas” y renunciar ya*. Nota de prensa, Caracas, 30 de diciembre de 2003.
- EFECOM: *Ministro de Energía confirma cerca de 9.000 despidos en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 7 de febrero de 2003.
- EL NACIONAL: *Mujeres denuncian intención del fiscal de desmejorar derechos de agredidas*. Caracas, 8 de octubre de 2003, Cuerpo B, pág. 10.
- EL NORTE: *Despidos en Pdvsa están apegados a la Ley Orgánica del Trabajo*. Nota de prensa, Barcelona, 5 de febrero de 2003.
- EL NORTE: *El próximo lunes los bancos continuarán con horario restringido*. Nota de prensa, Barcelona, 9 de enero de 2003.
- EL NORTE: *Súmame: “Es confiable Registro Electoral Permanente”*. Nota de prensa, Barcelona, 19 de noviembre de 2003.
- EL SOL DE MATURÍN: *68 ancianos están a punto de morir*. Maturín, 26 de mayo de 2003 .
- EL UNIVERSAL: *Aprueban Ley de Seguridad Social*. Nota de prensa, Caracas, 6 de diciembre de 2002.
- EL UNIVERSAL: *Denuncian torturas en Apure*. Nota de prensa, Caracas, 5 de febrero de 1999.
- EL UNIVERSAL: *Despidos de petroleros surten efectos*. Caracas, 16 de agosto de 2003. Pág. 14 cuerpo A.
- EL UNIVERSAL: *Ley sobre familia crea confusión*. Caracas, 11 de marzo de 2003, cuerpo 2.
- FIDES: *Programa de contralorías comunitarias*. Caracas, septiembre de 2003. Mimeo.
- FIDES: *Programa para la creación y fortalecimiento de nuevos sujetos de descentralización*. Caracas, agosto de 2003. Mimeo.
- FORO CONSULTIVO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS: *Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación Para Todos*. Dakar, abril de 2000.
- FORO POR LA VIDA: *Familiares de víctimas rechazan la impunidad y exigen justicia*. Nota de prensa, Caracas, 3 de junio de 2003.

FORO POR LA VIDA: *Foro por la Vida condena asesinato de defensor de derechos humanos*. 28 de agosto de 2003.

Frente Disciplinado de Cooperativas Gasíferas: *Boletín n.º 2. Frente de Cooperativas Gasíferas solicita colaboración con comunidades organizadas y cooperativas de gas doméstico*. Comunicado de prensa, 23 de junio de 2003..

Gaceta Extraordinaria n.º 2.990, del 26 de Julio de 1982.

Gaceta Extraordinaria n.º 4.209, del 18 de septiembre de 1990.

Gaceta Oficial n.º 36.634, del 2 de febrero de 1.999.

Gaceta Oficial del Estado Lara n.º 106 Extraordinaria, del 30 de abril de 1976

Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta, n.º Extraordinario, del 20 de marzo de 1986.

Gaceta Oficial del Municipio Mariño, del 3 de diciembre de 2003.

Gaceta Oficial Extraordinaria del municipio Bermúdez del Estado Sucre, 5 de noviembre de 2002.

Gaceta Oficial Extraordinaria del municipio Mariño del estado Sucre, 31 de enero de 2003.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 2.635, del 28 de julio de 1980.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 3.002, del 23 de agosto de 1982.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 4.153, del 28 de diciembre de 1989.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.208, del 23 de enero de 1998.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.266, del 2 de octubre de 1998.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.398, del 1 de enero de 2001.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.494, del 20 de octubre de 2000.

Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.615, del 16 de diciembre de 2002.

Gaceta Oficial n.º 3.238 Extraordinario, del 11 de agosto de 1983.

Gaceta Oficial n.º 3.850, del 18 de julio de 1986.

Gaceta Oficial n.º 31.004, del 16 de junio de 1976.

Gaceta Oficial n.º 35.771, del 10 de agosto de 1995.

Gaceta Oficial n.º 36.531, del 3 de septiembre de 1998.

Gaceta Oficial n.º 36.687, del 26 de abril de 1999.

Gaceta Oficial n.º 36.970, del 12 de junio de 2000.

Gaceta Oficial n.º 37.118, del 12 de Enero de 2001.

## **Bibliografía**

*Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano*

---

- Gaceta Oficial n.º 37.319, del 7 de noviembre de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 37.453, del 29 de mayo de 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.463, del 12 de Junio del 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.504, del 13 de agosto de 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.667, del 8 de abril de 2003.  
Gaceta Oficial n.º 37.744, del 1 de agosto de 2003.  
Gaceta Oficial n.º 4.358, del 3 de enero de 1992.  
Gaceta Oficial n.º 4.623 Extraordinario, del 3 de septiembre de 1993.  
Gaceta Oficial n.º 4.819, del 22 de diciembre de 1994  
Gaceta Oficial n.º 5.152, del 19 de junio de 1997.  
Gaceta Oficial n.º 5.398 Extraordinario, de 26 de octubre de 1999.  
Gaceta Oficial n.º 5.557 de fecha 13 de noviembre de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 5568, del 31 de diciembre de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 1.899, del 26 de agosto de 1976.  
Gaceta Oficial n.º 34.060, del 27 de septiembre de 1988.  
Gaceta Oficial n.º 35.538, del 2 de septiembre de 1994.  
Gaceta Oficial n.º 36.315, del 28 de mayo de 1.997.  
Gaceta Oficial n.º 36.793, del 23 de septiembre de 1999.  
Gaceta Oficial n.º 36.970, del 12 de junio de 2000.  
Gaceta Oficial n.º 37.009, del 8 de agosto de 2000.  
Gaceta Oficial n.º 37.014, del 15 de agosto de 2000.  
Gaceta Oficial n.º 37.135, del 6 de febrero de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 37.296, del 3 de octubre de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 37.318, del 6 de noviembre de 2001.  
Gaceta Oficial n.º 37.359, del 8 de enero de 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.366, del 17 de enero de 2002.  
Gaceta Oficial n.º 37.378, del 4 de Febrero del 2002.

- Gaceta Oficial n.º 37.463, del 12 de junio de 2002.
- Gaceta Oficial n.º 37.509, del 20 de agosto de 2002.
- Gaceta Oficial n.º 37.530, del 18 de septiembre de 2002.
- Gaceta Oficial n.º 37.594, del 18 de diciembre de 2002.
- Gaceta Oficial n.º 37.614, del 21 de enero de 2003, Decreto n.º 2.278. *Acuerdo entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela.*
- Gaceta Oficial n.º 37.626, del 6 de febrero de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.629, del 11 de febrero de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.631, del 13 de febrero de 2003. Ministerio de Producción y Comercio, Resolución n.º 25, y Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Resolución n.º 4.
- Gaceta Oficial n.º 37.640, 26 de febrero de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.649, del 13 de marzo de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.672, del 15 de abril de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.705, del 5 de junio de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.724, del 3 de julio de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.736, del 21 de julio de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.772, del 10 de Septiembre de 2003
- Gaceta Oficial n.º 37.774, del 12 de Septiembre de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.817, del 13 de noviembre de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.822, del 20 de noviembre de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.841, del 17 de diciembre de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 5.613 Extraordinaria, del 11 de diciembre de 2002.
- GARCIA MENDEZ, Emilio: *Legislaciones Infanto-Juveniles en América Latina: Modelos y Tendencias en Derechos del Niño.* En: *Políticas para la Infancia. Tomo I. Venezuela.* Editorial La Primera Prueba, año 1993, pág.37.
- GARCIA, Norma: *Llueven denuncias por cobro ilegal de matrícula.* El Mundo, 27 de marzo de 2003.
- GERNIGNO, Bernard; ODERO, Alberto; GUIDO, Horacio: *Principios de la OIT sobre el Derecho a la Huelga,* en: Revista Internacional del Trabajo. OIT. Vol.137, núm 4, 1998.
- GIORDANI, Jorge: *2003, un año duro de roer.* En: <<http://www.mpd.gov.ve/noticias/resumen2003.htm>>.

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- GLOBOVISIÓN: *Comunicado de Globovisión sobre la incautación de bienes*. Caracas, 3 de octubre de 2003.
- GLOBOVISIÓN: *CTV reitera flexibilización del paro*. Nota de prensa, Caracas, 31 de diciembre 2003.
- GLOBOVISIÓN: *El gobierno nos está comenzando a cerrar*. Noticia de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.
- GLOBOVISIÓN: *Familiares de las víctimas del 11 abril intentarán nuevos recursos contra decisión de corte de apelaciones*. Nota de prensa, Caracas, 2 de abril de 2003..
- GLOBOVISIÓN: *Globovisión presentó ante el TSJ acción de nulidad ante medida impuesta por Conatel*. Nota de prensa, Caracas, 11 de diciembre de 2003.
- GLOBOVISIÓN: *Mendoza: No hay mayoría en la Asamblea para aprobar la Ley Mordaza*. Nota de prensa, Caracas, 14 de junio de 2003.
- GUARDIA NACIONAL: *Chávez instaló Comando de Seguridad Urbana de la GN*. Nota de prensa, Caracas, 29 de Octubre 2003.
- GUZMÁN ALFONSO, Rafael: *Nueva didáctica del Derecho del Trabajo*. Editorial Melvin, Caracas, 2002, Pág. 35.
- <http://www.cavidea.org.ve>>; y <<http://www.ansa.com.ve>.
- <http://www.marn.gov.ve/hidroven/hidroven#emphidro>
- <http://www.sisov.mpd.gov.ve/indicadores/educacion/gastopublicoeducacion/ed04014/ed0401400000000/index.html>.
- <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/venezuela/contents.html#cont>.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Agencia oficial de prensa distorsiona la posición de HRW*. Nota de prensa, Washington, 28 de octubre de 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Carta al Presidente Hugo Chávez*. Washington DC, 1 de julio de 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Debe modificar el proyecto de ley sobre radio y televisión*. Nota de prensa, Caracas, 21 de mayo de 2003; y: *Limitar el control estatal sobre los medios de comunicación*. Washington, 1 de julio de 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Entre dos fuegos. La libertad de expresión en Venezuela*. Nueva York, mayo de 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *Preocupante clausura de Catia TVE*. Nota de prensa, Washington DC, 17 de julio de 2003.
- Igualdad de Género*. Comisión Permanente de Familia, Mujer y Juventud. Exp. 266
- INAGER: *Memoria y Cuenta del Instituto Nacional de Geriatria y Gerontología Año 2002*. Caracas, noviembre 2002.

- INCE: *Alfabetizados 1.070.000 Venezolanos en seis meses*. Diciembre de 2003. En: <<http://www.misionrobinson.gov.ve/textograduacion.htm>>.
- INCE: *Misión Robinson: total de patriotas, voluntarios y ambientes*. 21 de noviembre de 2003. En: <<http://consultarobinson.ince.gov.ve/datos/programarobinson.htm>>.
- INDECU: *Sancionados 21 planteles por negarse a impartir servicio educativo en diciembre y enero*. Nota de prensa, Caracas, 14 de julio de 2003.
- INE: *Costo de vida. Valor de la canasta alimentaria normativa octubre 2002-octubre 2003*. En: <<http://www.ine.gov.ve/ine/indexine.asp>>.
- INE: *Primeros Resultados del XIII Censo general de Población y Vivienda*. En: <<http://www.ine.gov.ve/ine/cento/fichascenso/fichacenso.asp>>.
- INE: *Resumen Preliminar Censo Indígena 2.001*.
- Informe Anual de la Situación de Derechos Humanos en Venezuela, 2002-2003. En: <<http://www.derechos.org.ve>>.
- Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela (Octubre 2002 / Septiembre 2003)*. En: <<http://www.derechos.org.ve>>.
- INSTITUTO FRONESIS: *I Encuentro Presencial de la Comunidad de Firmantes del Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para Todos*. Informe preparado por Rosa María Torres. Porto Alegre, Brasil, 28 de octubre de 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *XIII Censo General de Población y Vivienda, primeros resultados 2001* <http://www.ine.gov.ve/ine/cento/fichascenso/fichacenso.asp>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: Información disponible en: <[www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve)>.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER: *Memoria y cuenta 2002*. Caracas, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER: *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. Consulta Nacional. Caracas, 2003.
- IPS: *Aumentan denuncias de tortura*. Nota de prensa, Caracas, feb. 2003
- IPS: *Decisiones judiciales profundizan crisis política*. Nota de prensa, Caracas, 20 de febrero de 2003.
- IPS: *La libertad viene, la libertad va*. Nota de prensa, Cartagena de Indias, 19 de junio de 2003
- IVSS: *Boletín NotiSeguros*, Junta Directiva del IVSS, n.º 11, noviembre de 2003.
- IVSS: *Notiseguros*, n.º 11. Caracas, noviembre de 2003,
- IVSS: *Pago a Unidades de Diálisis*. Remitido de prensa. Últimas Noticias, 28 de noviembre de 2003, pág. 65.
- LA HORA: *Chacón: "Medida de CIDH podría legalizar clandestinidad en telecomunicaciones"*. Nota de prensa, Caracas, 23 de octubre de 2003.

- LA JORNADA (México): *Opositores estudian fórmulas de lucha «menos costosas» que el paro*. Nota de prensa, Caracas, 12 de enero de 2003.
- Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.
- LA PRENSA: *Sintrasalud pide aplicar correctivos caso del geriátrico*. San Juan de los Morros, 7 de junio de 2003.
- LA RED.com: *Conatel inauguró el primer Punto de Acceso*. Nota de prensa, 16 de diciembre de 2003. En: <<http://www.lared.com.ve/archivo/telco78-1.html>>.
- LA VERDAD DEL ZULIA: *Comisión Interamericana de DDHH dio plazo de 15 días al Gobierno*. Maracaibo, 26 de septiembre de 2003. Pág 4 Cuerpo A.
- LEON, Sofía: *Una bomba de tiempo*. En: AMERICA ECONOMICA, Semanario de información económica y financiera. Madrid, 7 de noviembre de 2003.
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. Gaceta Oficial n.º 37.509, del 20 de agosto de 2002.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial del 12 de junio de 2002. Art. 2.
- Ley de Presupuesto 2004 y Modificaciones*. Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre).
- Ley del Estatuto de la Función pública*. Gaceta Oficial n.º 37.522 del 6 de septiembre de 2002.
- Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional*. Gaceta Oficial n.º 37.066, del 30 de octubre de 2000.
- Ley Orgánica de Educación*, Gaceta Oficial n.º 26.035 Extraordinario, del 2 de julio de 1980.
- Ley Orgánica de Salud*. Gaceta Oficial Extraordinaria n.º 5.263, del 17 de septiembre de 1998.
- Ley Orgánica de Servicio Eléctrico*, Gaceta Oficial n.º 5568, del 31 de diciembre de 2001.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial n.º 37.600, del 30 de diciembre de 2002.
- Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política*. 28 de mayo de 1998.
- Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente*. Gaceta Oficial n.º 5.266 Extraordinario, del 2 de octubre de 1998.
- LOPEZ MAYA, Margarita: *Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela*. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9, n.º 1, 2003, pp. 211-226.
- MARN: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas 2003.
- MECD: *Informe Venezuela Educación Para Todos y de Calidad*. Caracas, 13 de octubre de 1999. Durante 2003, el Ejecutivo Nacional sometió a consulta pública el informe preliminar relacionado con los compromisos adquiridos en Dakar. En:

MECD: *Informe Venezuela Educación Para Todos y de Calidad*. Op.cit.

MECD: *Logros 2003*. En: <<http://www.me.gov.ve/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=86>>.

MECD: *Memoria 2002*. Caracas, 2003.

MECD: *Normas para la integración escolar de la población con necesidades educativas especiales*, Resolución n.º 2005, 2 de Diciembre de 1996.

MECD: *Presupuesto y estadísticas educacionales 2002*. Caracas, 2003.

MECD: *Prohibido cobro de matrícula en planteles oficiales*. Nota de prensa, Caracas, septiembre de 2003.

MECD: *Proyecto Nacional de las Escuelas Bolivarianas. Escuelas y matrícula por dependencia, ajuste de matrículas, 1999-2003*. Marzo de 2003.

MECD: Resolución n.º 1, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.603, del 6 de enero de 2003.

MECD: Resolución n.º 230, del 21 de julio de 2000.

MEM: *Logros del Ministerio de Energía y Minas*. En: <[http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno\\_Aldia/logros\\_MEM.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/Gobierno_Aldia/logros_MEM.pdf)>.

METROPOLITANO: *Fiscalía y Defensoría del Pueblo agilizan investigación de unos 300 ajusticiamientos*. 7 de agosto, pág. 22.

MF y BCV: *Acto de Anulación del Acuerdo Anual de Políticas 2003, de fecha 26/12/2002*. 21 de marzo de 2003.

MF: *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2003 y 2003*.

MF: *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2003*. En: <<http://www.mf.gov.ve/excel/oefp-04-2003-Mesual-E.xls>>; y *Gobierno Central Presupuestario. Resultado financiero 2002*. En: <<http://www.mf.gov.ve/excel/oefp-04-2002-Mesual-E1.xls>>.

MF: *Memoria 2002*. Caracas, 2003.

MIJ: *Acción intensiva del Comando de Seguridad Urbana*. Nota de prensa, Caracas, 31 de octubre de 2003.

MIJ: *Balance positivo arrojó operativos del Comando de Seguridad Urbana*. Nota de prensa, Caracas, 3 de noviembre de 2003.

MIJ: *Diseñan plan de desarrollo y seguridad fronteriza*. Nota de prensa, Caracas, 31 de julio de 2003.

MIJ: *Estadísticas de los CLPP*. 15 de enero de 2004. En: <[http://www.mij.gov.ve/Arch\\_ZIP\\_PDF/Estadisticas%20Consejos%20Locales.pdf](http://www.mij.gov.ve/Arch_ZIP_PDF/Estadisticas%20Consejos%20Locales.pdf)>.

MIJ: *Gobierno Nacional garantiza paz y tranquilidad con el Plan de Seguridad Integral*. Nota de prensa, Caracas, 5 de diciembre de 2003.

MIJ: *La Guardia Nacional llevo a cabo operativo de Seguridad Ciudadana*. Nota de prensa, Caracas, 16 de agosto de 2003.



## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- MIJ: *Memoria y Cuenta 2003*. Caracas, 2004.
- MINFRA: *Inversiones realizadas en el sector vivienda, por organismos ejecutores. Resumen por etapas, cuarto trimestre, año 2003*. Mimeo, diciembre de 2003.
- MINFRA: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN: *Ministro Jesse Chacón ratifica que sí hay uso clandestino del espectro por parte de Globovisión*. Nota de prensa, Caracas, 8 de octubre de 2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR: *Fundamentos conceptuales de la Misión Sucre*. Caracas, octubre de 2003, pág. 18.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN: *Normas para el ingreso y permanencia de los alumnos en los planteles oficiales y privados de los niveles Preescolar, Básica, Media, Diversificada y Profesional*. Resolución 1.762, del 9 de octubre de 1996.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Memoria y cuenta, 2002*. Mimeo.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Sector eléctrico venezolano. Situación actual*. En: <<http://www.mem.gov.ve/Framesetmem.htm>>.
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS: *Sector eléctrico venezolano. Situación actual*. Tomado de <<http://www.mem.gov.ve/Framesetmem.htm>>. Consultado el 8 de agosto de 2003.
- MINISTERIO DE FINANZAS Y BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Acuerdo Anual de Políticas Económicas 2003*. En: <<http://www.bcv.org.ve/Upload/NotasPrensa/AAP261202.pdf>>.
- MINISTERIO DE FINANZAS: *Boletín finanzas, n.º 26*. Enero 2003.
- MINISTERIO DE FINANZAS: *Proyecto de Ley de Presupuesto 2003*. Boletín Finanzas edición especial No. 5. Octubre de 2002.
- MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA : *Programación 2003*. Dirección General de Planificación y Presupuesto. Caracas, 2003, mimeo.
- MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA: *Programa preventivo de actuaciones en caso de lluvias durante el año 2003*. Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. Mimeo. Abril de 2003.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Indicadores económicos de la coyuntura, diciembre 2003*.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Operativo Anual Nacional para el Ejercicio Fiscal 2003*. Caracas, octubre de 2002.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003. Pág.160.

- MINISTERIO DEL TRABAJO: *2003: un año de éxitos para el Ministerio del Trabajo*. Nota de prensa, Caracas, enero 2004.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: Dictamen n.º 72 del 2002. Consultoría jurídica.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Dictamen n.º 71. Caso discriminación por VIH*. 29 de noviembre de 2002.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Discusión del contrato marco de obreros de la administración pública continúa este miércoles*. Nota de prensa, s/f. En: <[http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/contrato\\_obrero.htm](http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/contrato_obrero.htm)>.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Memoria y Cuenta, 2002*.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Ministerio del Trabajo tomará medidas contra empresas que obliguen a participar en recolección de firmas*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Min-Trabajo consigna 8 nuevos casos ante fiscalía*. Nota de prensa, Caracas, 8 de diciembre de 2003.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Plan "Puesta al Día" de las Inspectorías. Ministerio del Trabajo ordena 2 mil reenganches*. Nota de prensa, , s/f. En: <[http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/plan\\_puesta\\_al\\_dia.htm](http://www.mintra.gov.ve/sitio/noticias/plan_puesta_al_dia.htm)>.
- MINISTERIO DEL TRABAJO: *Programa de Protección de Niños, y Adolescentes Trabajadores (Pronat)*. Inpsasel. En: <<http://www.mintra.gov.ve/Inpsasel/pronat.htm#10>>.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Acordada privación de libertad a tres implicados en muerte de campesino en el estado Yaracuy*. Nota de prensa, Caracas, 10 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Acordado arresto de seis policías de Falcón presuntamente involucrados en la desaparición de dos personas*. Nota de prensa, Caracas, 6 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Condenado Rosinaldo Cohelo a tres años de prisión por participación en hechos de Los Ilustres*. Nota de prensa, Caracas, 18 julio de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Corte de Apelaciones de Barinas ratificó condenatoria contra siete sicarios de Socopó*. Nota de prensa, Caracas, 25 de junio de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Detención del ciudadano Carlos Fernández, presidente de Fedecámaras*. Nota de prensa, Caracas, 20 de febrero de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Dos policías de Zulia fueron condenados con más de 20 años por homicidio calificado*. Nota de prensa, Caracas, 25 de marzo de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *FGR no prohibió presencia de fiscales en Globovisión*. Nota de prensa, Caracas, 3 de octubre de 2003.

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscal 62 imputó a Rhona Ottolina por presunta participación en explosión ocurrida en Regimiento Guardia de Honor*. Nota de prensa, Caracas, 25 de septiembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscal General insta a ciudadanos a desechar la violencia y a ejercer derechos de acuerdo con su conciencia*. Nota de prensa, Caracas, 27 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscal General: Comunicados del Bloque Democrático atentan contra la seguridad del país y la democracia*. Nota de prensa, Caracas, 12 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Fiscalía ha imputado a 173 funcionarios por presuntos ajusticiamientos policiales*. Nota de prensa, Caracas, 10 de julio de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público acusó a seis funcionarios policiales implicados en el caso “La Segundera”*. Nota de prensa, Caracas, 8 de Agosto de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público acusó a tres oficiales del Ejército por homicidio cometido durante “El Caracazo”*. Nota de prensa, Caracas, 18 de agosto de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia absolutoria de PM acusados por homicidio durante El Caracazo*. Nota de prensa, Caracas, 19 de septiembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia que dejó en libertad a procesados por el caso de Puente Llaguno*. Nota de prensa, Caracas, 17 de septiembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apelará sentencia que otorgó libertad plena a diez funcionarios de la Policía de Yaracuy*. Nota de prensa, Caracas, 28 de Agosto de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público apeló beneficio de casa por cárcel otorgado a Carlos Fernández*. Nota de prensa, Caracas, 28 de febrero de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público ha imputado a 31 personas por los sucesos ocurridos entre el 11 y el 14 de abril*. Nota de prensa, Caracas, 11 de abril de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público imputó a funcionarios de la PM por dos muertes del 11-A*. Nota de prensa, Caracas, 16 de abril de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público inició plan para impulsar investigaciones sobre presuntos grupos exterminio en regiones del país*. Nota de prensa, Caracas, 5 de julio de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público interpuso ante el TSJ recurso de amparo por desapariciones forzadas de Vargas*. Nota de prensa, Caracas, 25 de febrero de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público introducirá recurso de amparo ante TSJ contra decisión que deja libre a Carlos Fernández*. Nota de prensa, Caracas, 3 de abril de 2003.

- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público investiga hechos ocurridos durante El Petarazo*. Nota de prensa, Caracas, 16 de junio de 2003
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público investiga homicidio de activista de Derechos Humanos*. Nota de prensa, Caracas, 29 de agosto de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público investigará denuncias que se formulen sobre los procesos de recolección de firmas*. Nota de prensa, Caracas, 26 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público solicita se declare sin lugar apelación de abogados de Carlos Fernández*. Nota de prensa, Caracas, 5 de marzo de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Ministerio Público y circuitos judiciales intercambian experiencias para optimizar acción penal en el país*. Nota de prensa, Caracas, 20 de noviembre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *MP imputó a Luis Chacín por presunta vinculación con atentados contra embajadas*. Nota de prensa, Caracas, 17 de octubre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Pronunciamiento del Fiscal General de la República*. Nota de prensa, Caracas, 6 de enero de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Tribunal condenó a siete años de presidio a tres funcionarios de la PM por homicidio*. Nota de prensa, Caracas, 30 de octubre de 2003.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Tribunal Supremo de Justicia revoca libertad plena otorgada a Carlos Fernández*. Nota de prensa, Caracas, 29 julio de 2003.
- Misión Mercal*. Programas. En: <<http://www.mercal.net>>.
- MORILLO, Miriam: *Robinson lleva un millón 70 mil alfabetizados*. Últimas Noticias, 19 de diciembre de 2003.
- MSDS: *Evaluación del Programa Nacional de Control de Tuberculosis año 2002*. Dr. Alexis Guilarte y Dra. Mercedes España
- MSDS: *Memoria y Cuenta 2002*. Caracas, 2003.
- MSDS: *Plan Estratégico Social*. Febrero de 2002. Mimeo.
- MSDS: *Programa "Botica Popular". Sistema Subsidiado de Medicamentos Esenciales. Listado Oficial de Medicamentos Esenciales*. Diciembre de 2003.
- NOBREGA, Tobías: *Aún vivimos los efectos del paro*. Últimas Noticias, Caracas, 2 de diciembre de 2003, pág. 12.
- NOTITARDE: *Cuatro ancianos murieron por brote epidémico en geriátrico de Guárico*. San Juan de Los Morros, 26 de mayo de 2003.
- NOTITARDE: *Defensoría apoya desalojo de extrabajadores en punto Fijo*. 8 de julio de 2003, pág. 12.
- NOTITARDE: *Habrán cupos de dólares para importar alimentos y medicinas*, 24 de enero de 2003;

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- OEA: *Comunicado de la Organización de Estados Americanos sobre el caso de Globovisión*. REF: CORPOMEDIOS GV INVERSIONES, c.a. (Globovisión). *Medidas cautelares - Venezuela*. Washington DC, 24 de octubre de 2003.
- OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.
- OEA: *Convención Interamericana contra el Terrorismo*. Bridgetown, Barbados, 6 de marzo de 2002. A-66. Entrada en vigor, 7 de octubre de 2003.
- OEA: *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura*. Cartagena de Indias (Colombia), 9 de septiembre de 1985. Entrada en vigor: 28 de febrero de 1987. OEA, n.º 67.
- OEA: *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Belem do Pará, 6 de septiembre de 1994. A-61. Entrada en vigor: 3 de mayo de 1995.
- OEA: *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. A- 60. Belem do Pará, 9 de junio de 1994. Entrada en vigor: 28 de marzo de 1999.
- OEA: *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá (Colombia), 2 de mayo de 1948.
- OEA: *Declaración del Secretario General de la OEA sobre la detención de Carlos Fernández*. C-039/03. Washington, 20 de febrero, 2003.
- OEA: *Gaviria comenta sobre hechos en canal de noticias venezolano*. Nota de prensa, Washington DC, 3 de octubre de 2003. C-188/03.
- OEA: *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador). San Salvador, 17 de noviembre de 1988.
- OEA: *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo De San Salvador)*. 17 de noviembre de 1988. A-52.
- OEA: *Recolección de firmas en Venezuela: Comunicado de la Misión Conjunta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003. Ref. VE-12-01.
- OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: *Informe de impacto económico y presupuestario del Proyecto de Ley de la Función Policial y del Cuerpo de Policía Nacional*. Serie IE 0707-174. Caracas, julio de 2003.
- OIT: *Convenio n.º 107 referente a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes*. Conferencia General de la OIT, 26 de junio de 1957. Entrada en vigor: 2 de junio de 1959.

- OIT: *Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Conferencia General de la OIT, 27 de junio de 1989. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991. Este convenio fue ratificado por Venezuela el 17 de octubre del 2001 (Gaceta Oficial n.º 37.305), y se encuentra en vigencia desde el 22 de mayo del 2003.
- OIT: *Informe de la Comisión de Verificación de Poderes. Conferencia Internacional del Trabajo*. Nonagésima primera reunión. Ginebra, 2003. CIT91-ACT5D-397-Es.Doc. Párr. 67.
- OIT: *Memoria del Director General: Trabajo decente*. Conferencia internacional del Trabajo. 87ª Reunión, Ginebra, junio de 1999.
- OIT: *Nuevo Informe de la OIT sobre las tendencias mundiales de empleo en 2003*. Comunicado de prensa, 24 de enero de 2003. OIT/03/01.
- OIT: *Panorama Laboral 2003, América Latina y el Caribe*. Anexos estadísticos. Lima (Perú), diciembre de 2003. Pág. 103.
- OMS: *La lactancia materna en el decenio de 1990: una iniciativa a nivel mundial*, organizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Spedale degli Innocenti, Florencia (Italia), del 30 de julio al 1 de agosto de 1990.
- ONU: Asamblea General, Resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985
- ONU: *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Asamblea General, resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.
- ONU: *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Asamblea General, Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987.
- ONU: *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990
- ONU: *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York (EEUU), 9 de mayo de 1992.
- ONU: *Convención sobre la Diversidad Biológica*. Río de Janeiro (Brasil), 5 de junio, 1992. RLA/92/G32.
- ONU: *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Asamblea General, Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.
- ONU: *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*. 2ª Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos Habitat II. Estambul (Turquía), 7 de agosto de 1996. A/CONF.165/14.

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- ONU: *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo (Suecia), 16 de junio de 1972.
- ONU: *Declaración de los Derechos de los Impedidos*. Asamblea General, Resolución 3447 XXX, del 9 de diciembre de 1975; y *Declaración de los Derechos del Retrasado Mental*. Asamblea General, Resolución 2856 (XXVI), del 20 de diciembre de 1971.
- ONU: *Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*. Ginebra, 12 de diciembre de 2003. WSIS-03/GENEVA/DOC/4-S.
- ONU: *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro (Brasil), 14 de junio de 1992.
- ONU: *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General, Resolución 217 A (iii), 10 de diciembre de 1948.
- ONU: *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Asamblea General, Viena (Austria), 12 de junio de 1993. Párrafo 8.
- ONU: El derecho a una vivienda adecuada: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial. Consejo Económico y Social, E/CN.4/Sub.2/1993/15. Página 15, párrafo 44.
- ONU: *Los derechos humanos y la extrema pobreza*. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 2002/30.
- ONU: *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Asamblea General, Viena, 20 de diciembre de 1993.
- ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.
- ONU: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.
- ONU: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.
- ONU: Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental. Asamblea General, Resolución 46/119, del 17 de diciembre de 1991.
- ONU: Resolución n.º 53/144. Asamblea General, 8 de marzo de 1999.
- ONU: Resolución n.º 57/200. Asamblea General, 16 de enero de 2003.
- ONU: Resolución n.º 47/3. Asamblea General, 3 de diciembre de 1992.
- ORTIZ-ORTIZ, Rafael: Naturaleza y alcance de la estabilidad de los trabajadores de la industria petrolera. Caracas, 1997. Pág 100.

- PANORAMA: *La fiscalía investiga 111 ejecuciones en el Zulia*. Maracaibo, 21 de julio de 2003, pág. 2/13.
- PANORAMA: *Recolección itinerante se prestó a ilegalidades*. Entrevista al Defensor del Pueblo, por Jainelly Fernández. Maracaibo, 21 de diciembre de 2003, cuerpo 2, pág. 2.
- PAZ ACTIVA AC: *Defensa Pública Penal y Acceso a la Justicia en Caracas. Informe Final*. Caracas, mayo 2003. Jacqueline Richter y Carmen Luisa Roche, investigadores. En: <<http://www.tsj.gov.ve>>.
- PDVSA: *Convenios*. En: [http://www.pdvs.com/com\\_accion\\_2.html](http://www.pdvs.com/com_accion_2.html)
- PDVSA: *Misión Ribas prepara censo para 1 y 2 de noviembre*. Nota de prensa, 27 de octubre de 2003; y: *Misión Ribas arranca este lunes con los primeros 400 mil alumnos*. Nota de prensa, 17 de noviembre de 2003.
- PDVSA: *Pdvs al día. Urgente. Edición Especial*. 16 de febrero de 2003. Pág. 1
- PEÑA, Alfredo: *La Ley Monstruo de Policía Nacional liquida la autonomía regional y municipal y acaba con el proceso de descentralización (III). Columna Mayor*. Semana del 18 al 24 de agosto de 2003.
- Plan estratégico del CNDNA, en: <[http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan\\_estrategico.htm](http://www.cndna.gov.ve/QuienesSomos/plan_estrategico.htm)>.
- PRENSA MIRAFLORES: *Designados 350 millones de dólares para reactivación del sector eléctrico en Venezuela*. Nota de prensa, 14 de agosto de 2003
- PROVEA: *Derechos Humanos y Coyuntura, 109*. Caracas, del 20 de diciembre al 23 de enero del 2003.
- PROVEA: *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2002-2003*. Caracas, 2003, pág. 231.
- PROVEA: *Provea aboga por una Agenda para la Paz*. Nota de prensa, Caracas, 8 de octubre de 2002.
- PROVEA: *Provea condena acciones de alcaldía mayor contra Catia Tve*. Nota de prensa, Caracas, 15 de julio de 2003.
- RADIO NACIONAL DE VENEZUELA: *Disip y Cicpc prueban que militares de Altamira están detrás de atentados terroristas*. Nota de prensa, Caracas, 27 de noviembre de 2003.
- RADIO NACIONAL DE VENEZUELA: *PM atacó a GN y transeúntes en Plaza Bolívar*. Noticia de prensa en línea, Caracas, 4 de diciembre de 2003.
- RED DE APOYO: *Dictada sentencia a funcionario policial por caso de exterminio en Caracas*. Nota de prensa, Caracas, 6 de febrero de 2003.
- RED DE APOYO: *La Asamblea Nacional firmó acuerdo en apoyo a las víctimas de la tortura en Venezuela*. Nota de prensa, Caracas, 1 de julio de 2003.
- RED DE APOYO: *Recomendaciones, propuestas y exigencias en derechos humanos al Estado venezolano*. Plan Estratégico Quinquenal 2001-2005. Caracas, 2003.



## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- Reforma del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación.* Decreto n.º 313, publicado en Gaceta Oficial n.º 36.787, del 16 de noviembre de 1999.
- Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación.* Gaceta Oficial n.º 36.787, del 15 de septiembre de 1999.
- Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación.* Decreto n.º 975, publicado en Gaceta Oficial n.º 3.695 extraordinario, del 6 de febrero de 1986.
- Gaceta Oficial n.º 37.588, del 10 de diciembre de 2002. Resolución conjunta del MD y el MEM.
- Resolución del MEM n.º 5.612, publicado en Gaceta Oficial ídem.
- Resolución n.º 31.101 del Banco Central de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial n.º 37.812, del 6 de noviembre de 2003.
- Resolución n.º 356 del MECD, del 20 de diciembre de 2002; Resolución n.º 491 del MPC, del 20 de diciembre de 2002. Gaceta Oficial n.º 37.596, del 20 de diciembre de 2002.
- Resolución SG-439, Gaceta Oficial n.º 35.538, del 2 de septiembre de 1994.
- REUTERS: *Venezuela prevé cerrar 2003 con déficit fiscal 2,5 pct.* Nota de prensa, Caracas, 13 de diciembre de 2003.
- RODRÍGUEZ, Silvio: *Más de 290 obras ejecutadas con la Sobremarcha Ecológica.* Revista Vital, Hidroven. Año 6, n.º 10.
- SAINZ MUÑOZ, Carlos: *Derechos y Deberes de los Funcionarios Públicos.* Editorial Cedil, 2002.
- SCARANO FILESARI, Mario: *El IVSS como piedra angular de la Seguridad Social en Venezuela.* Mimeo. Noviembre 2002
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES PARA VENEZUELA: *Indicadores: Vivienda y sus servicios. Gasto público en Vivienda. Gasto público real en vivienda.* En: <<http://www.sisov.mpd.gov.ve.html>>.
- SUAREZ-NUÑEZ, José: *Mejorará servicio eléctrico en la región occidental.* El Mundo.com.ve, 2 de julio de 2003.
- TRIBUNAL SUPERIOR NOVENO DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO: Sentencia n.º 087-2003, del 26 de marzo de 2003
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.197, del 17 de octubre de 2000. Exp. n.º 00-1408.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.366, del 3 de diciembre de 2003. Exp. n.º 03-2401
- TSJ: *Acto de Apertura Judicial 2004. Palabras del Doctor Iván Rincón Urdaneta, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.* 15 enero de 2004.

- TSJ: *Admitido recurso de nulidad contra decreto presidencial*. Nota de prensa, Caracas, 2 de Febrero de 2004.
- TSJ: *Código Penal. Anteproyecto. Exposición de motivos*. Alejandro Angulo Fontiveros. S/f. En: <<http://www.tsj.gov.ve>>.
- TSJ: *Comando Nacional Ayacucho interpuso amparo en el Tribunal Supremo de Justicia*. Nota de prensa, Caracas, 1 de diciembre de 2003.
- TSJ: Cuenta n.º 110. Expedientes recibidos de la Sala a los fines del pronunciamiento relativo a la admisibilidad. Caracas, 23 de septiembre de 2003.
- TSJ: Decisión del 16 de julio del 2003. Publicada en Gaceta Oficial n.º 37.742, del 30 de julio de 2003.
- TSJ: *Interpuesto amparo contra presunta omisión de la Asamblea al aprobar Ley Orgánica de Seguridad Social*. Nota de prensa, Caracas, 28 de abril de 2003.
- TSJ: Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa. Sentencia del 10 de febrero de 2004. Exp. n.º 2003-1545/io.
- TSJ: *Ley Orgánica Procesal del Trabajo es la Humanización de la Justicia*. Nota de prensa, Caracas, 20 de marzo de 2003.
- TSJ: *Sala Constitucional admite amparo constitucional ejercido por la Federación Médica Venezolana*. Nota de prensa, Caracas, 11 de julio de 2003.
- TSJ: *Sala Constitucional debe garantizar mediante mandato marcha de las operaciones de Petróleos de Venezuela*. Nota de prensa, Caracas, 8 de enero de 2003.
- TSJ: Sala Constitucional. Cuenta n.º AA50-T-2003-001946. Caracas, 29 de julio de 2003.
- TSJ: Sala Constitucional. Decisión n.º 1.141, del 15 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0817
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.043, del 14 de agosto de 2000. Exp. n.º 00-0648.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.392, del 30 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0296
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.394, del 7 de agosto de 2001. Exp. n.º 00-0829.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.492, del 15 de julio de 2003. Exp. n.º 01-0415.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.577, del 18 de diciembre de 2000. Exp. n.º 00-0648.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1.737, del 25 de junio de 2003. Exp. n.º 03-0817.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 102, del 11 de febrero de 2004. Exp. 03-0568
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 1090, del 12 de mayo de 2003. Exp. n.º 03-0817.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 2.341, del 25 de agosto de 2003. Exp. n.º 03-1254.

- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 225, del 18 de febrero de 2003. Exp. n.º 03-0071 a.c.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.342, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-3157.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3.366, del 3 de diciembre de 2003. Exp. n.º 03-2401.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 3343, del 19 de diciembre de 2002. Exp. n.º 02-2939.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 529, del 13 de marzo de 2003. Exp. 03-0124.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 70, del 24 de enero de 2002. Exp. n.º: 01-0511.
- TSJ: Sala Constitucional. Sentencia n.º 821, del 21 de abril de 2003. Exp. n.º 03-0817.
- TSJ: Sala Electoral. Sentencia n.º 3, del 22 de enero de 2003. Exp. n.º X-03-00002.
- TSJ: *Tribunal Supremo de Justicia fija plazo de 10 días para que la Asamblea Nacional nombre rectores del CNE*. Nota de prensa, Caracas, 4 de Agosto de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: «*Tumbaron*» *video contra civiles de Llaguno*. Nota de prensa, Caracas, 30 de julio de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *11-A Acusados por homicidio ocho efectivos de la PM*. Nota de prensa, 14 de junio de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *5 efectivos de GN dispararon contra ambos bandos el 11-A*. Nota de prensa, Caracas, 6 de abril de 2003.
- ULTIMAS NOTICIAS: *7 miniplantas de llenado de gas en 7 parroquias*. Nota de prensa, Caracas, 24 de noviembre de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *A medias se aplica Plan de Paz en liceos problemáticos*. Nota de prensa, Caracas, 10 de mayo de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Denuncian a jueza que liberó 8 policías del 11-A*. Nota de prensa, Caracas, 13 de marzo de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Denunciarán a fiscales por ocultar pruebas*. Nota de prensa, Caracas, 10 de Agosto de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *El Ejecutivo aprobará importaciones en 24 horas*. 28 de enero de 2003.
- NOTITARDE: *Gobierno exonera de impuestos las importaciones de alimentos*. 30 de enero de 2003
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *El Gobierno controlará precios de canasta básica*. 30 de enero de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Farmacias tienen tremenda competencia. Boticas de Mercal son un Resuelve*. 23 de octubre de 2003.
- ULTIMAS NOTICIAS: *Futuro de las “boticas populares” decidirá Sala Constitucional del TSJ*. Caracas, 28 de noviembre de 2003.

- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Germán Mundaraín: "Se ha hecho poco por aclarar los sucesos de abril"*. Nota de prensa, Caracas, 10 de Abril de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Los ocho PM serán juzgados en Aragua*. Nota de prensa, Caracas, 30 de Mayo de 2003.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *Nueva Ley de la mujer es confusa y contradictoria*. Caracas, 5 de abril de 2003.
- UMÉREZ DE PEREIRA, Julieta: *La reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela: Experiencias del ente regulador CONATEL*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En: <<http://www.clad.org.ve/umerez.html>>.
- UNESCO: *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 14 de diciembre de 1960. Entrada en vigor: 22 de mayo de 1962.
- UNESCO: *Ganadores de los premios de alfabetización 2003 de la Unesco*. Nota de prensa, Oficina de Información Pública, 27 de mayo de 2003.
- UNESUR: *Visita del Ministro Efrén Andrade en la UNESUR*. UNESUR al día. En: <<http://www.unesur.edu.ve/unidades/unesur%20a1%20dia/eventos/visitaministro.htm>>.
- UNIÓN RADIO: *Poder Moral sugiere al TSJ respetar la lista de postulados para el CNE*. Nota de prensa, Caracas, 13 de Agosto de 2003.
- UNIÓN RADIO: *Tasa de desempleo juvenil en Venezuela es la tercera más alta de América Latina*. Nota de prensa, Caracas, 20 de agosto de 2003.
- VARIOS AUTORES: *El sabotaje tecnológico de PDVSA y los derrames petroleros en el Lago de Maracaibo*. Maracaibo, junio de 2003. En: <[http://www.alainet.org/active/show\\_text.php3?key=4019](http://www.alainet.org/active/show_text.php3?key=4019)>.
- VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Fiscal General: No hay intención de echar al lastre reivindicaciones de las mujeres víctimas de la violencia domestica*. Nota de prensa, Caracas, 9 de octubre de 2003.
- VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Gobierno aprueba recursos para cancelar indemnización a víctimas del "Caracazo"*. Nota de prensa, Caracas, 12 de noviembre de 2003.
- VENEZOLANA DE TELEVISIÓN: *Venezuela demuestra ante CIDH que sanciones aplicadas a Globovisión no obedecen a causas políticas*. Nota de prensa, Caracas, 21 de octubre de 2003.
- VENPRES: *Asesinato de Jorge Nieves responde a un plan internacional*. Nota de prensa, Caracas, 30 de abril de 2003.
- VENPRES: *Dos buques con 300 contenedores llegaron al puerto de La Guaira; Presidente Chávez anunció control de precios de alimentos*, 27 de enero de 2003

## Bibliografía

Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano

- VENPRES: *Fiscalía puede investigar a superiores de la PM en caso 11-A*. Nota de prensa, Caracas, 10 diciembre del 2003.
- VENPRES: *Gracias a la solidaridad nacional e internacional Cabildo Metropolitano aprobó acuerdo en contra del cierre de Catia TV*. Nota de prensa, Caracas, 17 de julio de 2003.
- VENPRES: *Homicidio en grado de frustración será un nuevo cargo que presentarán víctimas del 11-A contra efectivos de la PM*. Nota de prensa, Caracas, 13 de agosto de 2003
- VENPRES: *Human Rights Watch: En Venezuela reina la democracia y libertad de expresión*. Nota de prensa, Caracas, 21 de octubre de 2003.
- VENPRES: *Imputado por presunto homicidio Ítalo del Valle Alliegro por hechos del Caracazo*. Nota de prensa, Caracas, 20 de febrero de 2004.
- VENPRES: *Jesse Chacón: Cierre de Catia TVe viola libertad de expresión*. Nota de prensa, Caracas, 11 de julio de 2003.
- VENPRES: *Lo que dijo y si dijo José Miguel Vivanco*. Transcripción de declaraciones de José Miguel Vivanco. Caracas, 22 de octubre de 2003. Audio disponible en: <<http://www.venezuelanalysis.com/audio.php?ano=1002>>.
- VENPRES: *Ninguna crisis justifica violación de los derechos del niño*. Nota de prensa, Caracas, 19 de enero de 2003.
- VENPRES: *Nuevo plazo a familias y víctimas del caracazo para entrega de documentos*. Nota de prensa, Caracas, 9 de febrero.
- VENPRES: *Propician reunión con agricultores larenses para garantizar seguridad alimentaria*, 14 de enero de 2003
- VENPRES: *Próximo a concluir juicio a imputados en el caso del Puente Llaguno*. Nota de prensa, Caracas, 19 de agosto de 2003
- VENPRES: *Solicitarán medidas de protección para víctimas del 11 A, por ola de agresiones*. Nota de prensa, Caracas, 11 de diciembre de 2003.
- VENPRES: *Solicitud de asilo de Carlos Fernández en EE.UU. es un acto de cobardía, según diputado Barreto*. Nota de prensa, Caracas, 20 de diciembre de 2003.
- VENPRES: *Tribunal ratificó privación de libertad a policías imputados por caso 11-A*. Nota de prensa, Caracas, 14 de agosto de 2003.
- VENPRES: *Esclarecidos asesinatos de 8 campesinos a manos de sicarios*. Nota de prensa, Caracas, 13 de septiembre de 2003.
- VENPRES: *Gran asamblea en Guaraguao de ciudadanos contra el golpismo en Pdvsa*. Nota de prensa, Caracas, 22 de junio de 2003.

VENPRES: *Nueva ley de protección al consumidor prohíbe venta en dólares*. Nota de prensa, Caracas, 30 de enero de 2004.

VENPRES: *Ratificada delegación de Venezuela ante la OIT*. Nota de prensa, Ginebra, 18 de junio de 2003.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Resumen Informativo*. 24 de octubre de 2003. En: <<http://www.vicepresidencia.gov.ve>>.

VIVIENDA EN RED: *86% de las viviendas del país no tiene gas directo*. En: <<http://www.viviendaenred.com/vivienda/viv9197.htm>>.



