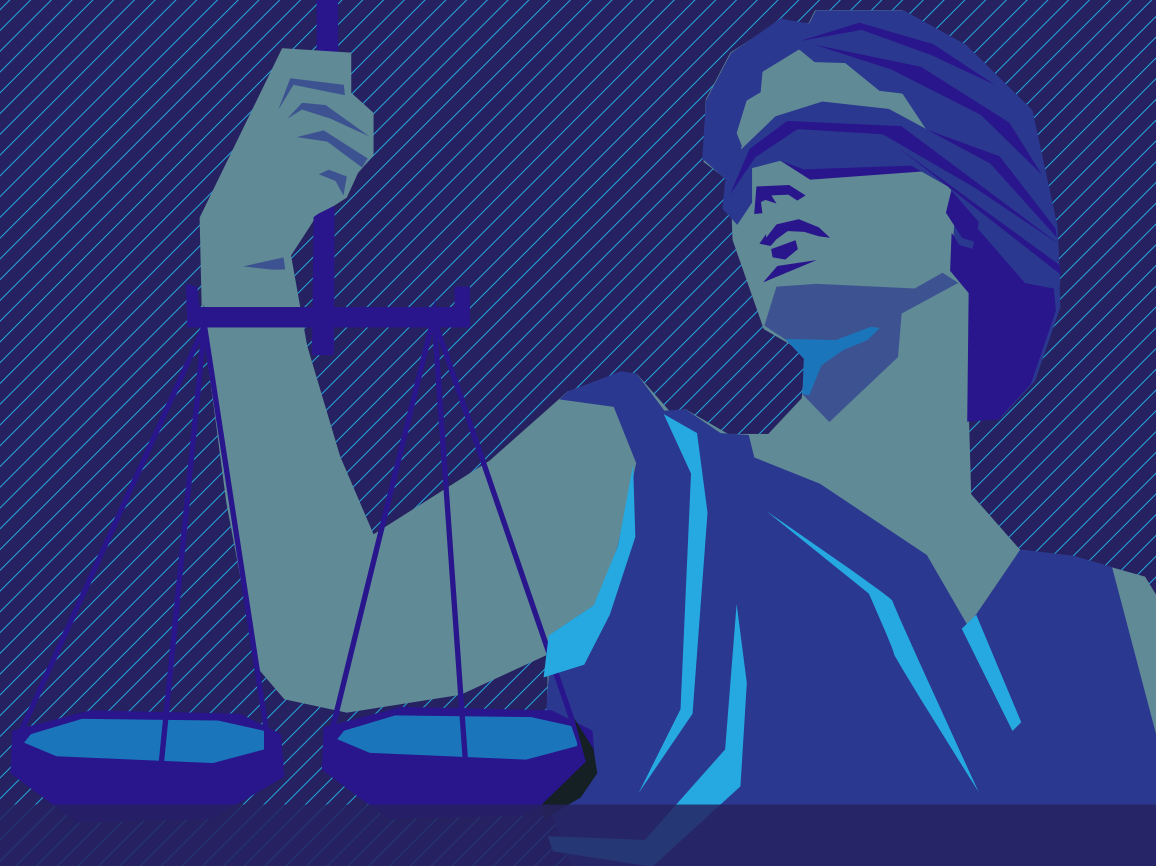


# ACCESO A LA JUSTICIA INTERNACIONAL POR PARTE DE LAS VÍCTIMAS EN VENEZUELA

LA INAPLICABILIDAD DE LA REGLA DEL AGOTAMIENTO DE  
RECURSOS INTERNOS EN EL CASO DE VENEZUELA



CEPAZ, 2021

# ÍNDICE

Resumen Ejecutivo .....	03
I. Introducción .....	10
II. El principio de complementariedad y su impacto sobre el requisito de agotamiento de recursos internos .....	10
A. Las obligaciones de los Estados, de acuerdo con el principio de complementariedad, frente a la regla de agotamiento de los recursos internos .....	14
III. La fórmula de la falta de disposición o la falta de capacidad del estado de reparar una violación a derechos humanos (unable and unwilling) .....	22
IV. Hacia una interpretación acorde de las reglas de admisibilidad .....	26
V. La consolidación de la “indisposición” del estado venezolano de garantizar el acceso a la protección judicial, mediante recursos efectivos .....	30
A. Los obstáculos en Venezuela para el agotamiento de recursos internos .....	30
B. El incumplimiento del Estado venezolano con las decisiones de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos: un indicador relevante sobre el acceso a recursos .....	44
C. El quebrantamiento del principio de separación de poderes y la falta de independencia judicial a partir del año 2017 .....	54
1. Injerencia por parte del Tribunal Supremo de Justicia en el órgano legislativo .....	54
2. La instauración de la Asamblea Nacional Constituyente .....	57
3. Injerencia en el funcionamiento del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. 60 .....	60
VI. El caso de Venezuela 65 .....	65
A. La falta de análisis en la etapa de admisibilidad, por parte de organismos internacionales, sobre la imposibilidad de agotar recursos internos .....	65
B. La posible solución para el caso de Venezuela .....	66
VII. Recomendaciones .....	68



# RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza cómo en virtud del principio de complementariedad, en el que se fundan los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, frente a una situación excepcional como la que se verifica en Venezuela, es posible aplicar la fórmula de la falta de disposición del Estado para garantizar el derecho a la protección judicial como excepción a la regla de agotamiento de recursos internos. En ese sentido, se utiliza una metodología de análisis de los elementos que impiden ex ante el agotamiento previo de los recursos internos, con la finalidad que dicho requisito sea analizado bajo la aplicación de las excepciones previstas en el sistema normativo internacional de que se trate.

## EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD Y SU IMPACTO SOBRE EL REQUISITO DE AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS

La jurisprudencia internacional ha indicado que la aplicación del principio de complementariedad es el fundamento del acceso a la jurisdicción internacional y la regla del agotamiento de recursos internos. Asimismo, ha determinado que, en aquellos casos en los que se ha verificado la ocurrencia de un hecho ilícito internacional, esta determinación en sí misma no es suficiente para establecer la responsabilidad internacional del Estado. En ese sentido, en la medida en que el propio Estado haya reconocido su responsabilidad y reparado integralmente la violación mediante los mecanismos internos de los que disponga, y antes que se haya producido una eventual condena internacional, el organismo internacional no podría entrar a conocer del fondo de las alegadas violaciones en un caso concreto.

4

El agotamiento de recursos internos, a la luz del principio de complementariedad, también debe entenderse como un elemento previsto en beneficio de las personas o grupos de personas objeto de la protección de los sistemas internacionales de derechos humanos. Así, el acceso a la jurisdicción internacional se encuentra intrínsecamente relacionada con la posibilidad de que los recursos o mecanismos en el orden interno, tengan la capacidad de reparar de forma integral una violación o afectación a los derechos humanos de quienes se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, y, en consecuencia, no es exigible el agotamiento de recursos internos que, razonablemente, no vayan a ser efectivos.

## LA FÓRMULA DE LA FALTA DE DISPOSICIÓN O LA FALTA DE CAPACIDAD DEL ESTADO DE REPARAR UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (UNABLE AND UNWILLING)

En el caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*, decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte Interamericana) en el 2017, esta reiteró que “[...] el agotamiento material de la jurisdicción interna debe evaluarse como posibilidad real y eficaz de una decisión adecuada a derecho por parte de los tribunales nacionales”. Si bien en casi todos los países de la región pueden identificarse situaciones estructurales de falta de independencia del Poder Judicial, en algunos casos es posible identificar elementos específicos de cómo opera dicho contexto para obstaculizar el acceso a víctimas de violaciones de derechos humanos a los recursos a nivel interno. Esto debe ser considerado como un impedimento que opera incluso ex ante, en virtud de la política estatal, expresa o tácita, que opera con dichos fines.

La fórmula de la falta de disposición o falta de capacidad, no es ajena al derecho internacional. Por ejemplo, se encuentra claramente cristalizada como excepción a la regla de agotamiento de recursos internos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el que se establece que serán admisibles los casos cuando el Estado no está dispuesto o no puede realizar la investigación de alguno de los crímenes establecidos en dicho Estatuto.

Es importante precisar que esta fórmula sobre la falta de capacidad o disposición del Estado si bien puede partir de un análisis amplio del contexto que opera para anular esa capacidad, y previsiblemente se relacionará con situaciones de carácter estructural, la misma resultaría aplicable en la medida en que sea posible identificar elementos específicos de ese contexto, y que razonablemente permitan presumir la imposibilidad ex ante de acceder a recursos internos, en el caso concreto. En ese sentido, las determinaciones de los organismos internacionales en el marco de los mecanismos de monitoreo y seguimiento a la situación de derechos humanos en un país específico son esenciales para realizar dicho análisis.

## HACIA UNA INTERPRETACIÓN ACORDE DE LAS REGLAS DE ADMISIBILIDAD

El artículo 46 de la Convención Americana y el artículo 5.2.b del Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no pueden traer consecuencias jurídicas que hagan nugatorio el acceso a la justicia. Esta afirmación incluye el acceso a la justicia internacional, cuando el derecho interno no provee mecanismo alguno que para la obtención de justicia por parte las víctimas. Esta conclusión se ampara en una interpretación conforme a las reglas establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados .

El hecho de que la regla de agotamiento de recursos internos tanto en la Convención como en el Pacto tengan nomenclaturas que pareciera que favorecen a que, al menos, se intente agotar un recurso, no debe interpretarse de una forma que vacíe de contenido el acceso a la justicia internacional, ni puede convertirse en una defensa del Estado que premie su falta de voluntad de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.



<sup>1</sup>Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.





En tercer lugar, un elemento relevante sobre la posibilidad de interponer recursos en el orden interno frente a violaciones de derechos humanos se refiere a la injerencia en el funcionamiento de los dos órganos que conforman el Poder Ciudadano en Venezuela: el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. En efecto, la Comisión Interamericana ha constatado cómo las decisiones adoptadas por la Asamblea Constituyente se han alejado del mandato constitucional inicial para el que fue instaurada, en particular con decisiones como las relativas a la destitución Fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz<sup>13</sup>. Al respecto, la Misión Internacional de determinación de los hechos se pronunció reconociendo que “desde 2017, el Ministerio Público ha visto su independencia progresivamente limitada por las decisiones del Tribunal Supremo”. Con lo cual destacó que precisamente la decisión dictada el 12 julio de 2017 también permite a las y los jueces ordenar al Ministerio Público que continúe las investigaciones, incluso si los fiscales no consideran que hay suficiente fundamento para hacerlo, “lo que podría interferir con la independencia fiscal”<sup>14</sup>.

Por otro lado, la inseguridad de la titularidad de los puestos de los fiscales del Ministerio Público que ya se han destacado en este informe, se ve considerablemente más afectada al observarse que su nombramiento y destitución se dejan a la potestad discrecional del Fiscal General el cual fue elegido por la cuestionada Asamblea Nacional Constituyente siguiendo “un procedimiento que no respeta las disposiciones constitucionales”<sup>15</sup>. La estabilidad de la carrera de las y los fiscales, de acuerdo con las conclusiones emitidas por la Misión Internacional de determinación de los hechos, se ha visto aún más erosionada desde septiembre de 2018, cuando el Sr. Tarek Saab emitió una resolución de reestructuración el Ministerio Público, que declaró que las y los fiscales ocupan “puestos de confianza” y pueden ser nombrados y destituidos a voluntad, eliminando así la seguridad laboral de los fiscales<sup>16</sup>.

En relación con la Defensoría del Pueblo, institución encargada de la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, tras la designación de su antiguo titular como Fiscal General por parte de la ANC, éste a su vez procedió a nombrar a Alfredo Ruíz Ángulo como Defensor interino en agosto de 2017. Con posterioridad, la Asamblea Nacional Constituyente le ratificó en sus funciones como titular oficial de la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup>.

<sup>13</sup>CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 122.

<sup>14</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 163. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>15</sup>ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 15. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

<sup>16</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 160. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>17</sup>Ver: Información obtenida de la página oficial de la Defensoría del Pueblo de Venezuela. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.ve/defensor-del-pueblo.html>



Finalmente, se debe considerar que lo anterior se ve agravado por el contexto actual de emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela y las consecuencias del COVID-19 en la garantía de los derechos de la población.

## LA POSIBLE SOLUCIÓN PARA EL CASO DE VENEZUELA

La falta de independencia del poder judicial en Venezuela profundiza la denegación de justicia, cuando se exige, en los organismos internacionales, agotar vías internas que no son idóneas ni efectivas.

Para la fórmula que se plantea en relación con el requisito de agotamiento de recursos internos en Venezuela es determinante que tanto los obstáculos estructurales que operan para impedir el acceso a la justicia, como la consolidación del quiebre institucional y del Estado de Derecho a partir del año 2017 informen de manera inequívoca el análisis de admisibilidad en los organismos internacionales de protección de derechos humanos. De manera que se puedan ofrecer las máximas garantías de protección en el acceso a los únicos mecanismos disponibles en la actualidad para las y los venezolanos, esto es, la protección de sus derechos en la jurisdicción internacional.

Debemos resaltar que el análisis que se realiza en el presente documento da cuenta de manera detallada de todos los elementos que imposibilitan que las y los habitantes de Venezuela puedan tener garantías mínimas de acceso a la justicia, así como la interposición de recursos, por lo que existe un quiebre inequívoco del principio de separación de poderes que consolida a su vez el punto máximo de inflexión registrado en Venezuela en relación con la falta de independencia del Poder Judicial.

Lo anterior deberían resultar razones suficientes para analizar el cumplimiento del requisito de agotamiento de recursos internos en Venezuela, a partir de un contexto en el cual, y de manera generalizada, es virtualmente imposible acceder a recursos del orden interno. Asimismo, la existencia del mero riesgo que puede significar la interposición o activación de los mismos, bien sea para los/as ciudadanos/as como para los/as operadores/as de justicia, mientras permanezcan vigentes las condiciones analizadas como parte de la consolidación de la falta de disposición del Estado venezolano a proveer recursos efectivos.

Por lo anterior, resulta esencial que para el análisis del agotamiento de los recursos internos los órganos del sistema internacional de protección de derechos humanos integren o tengan en cuenta las determinaciones que ya han realizado en relación con otros casos contenciosos que abordan las mismas problemáticas y/o en el mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos a cargo de la Comisión Interamericana, y los órganos de Naciones Unidas. Si bien esto no implica necesariamente flexibilizar la carga argumentativa en un caso determinado sobre las razones del no agotamiento de recursos internos, sí garantiza una aproximación por parte de los órganos de protección internacional, consecuente con el funcionamiento de sus distintos mandatos.

## RECOMENDACIONES

A los organismos de protección internacional

- Que tanto los obstáculos estructurales que operan para impedir el acceso a la justicia, como la consolidación del quiebre institucional y del Estado de Derecho a partir del año 2017 informen de manera inequívoca el análisis de admisibilidad.

A la sociedad civil

- Que se solicite al momento de la presentación de la petición o demanda al organismo internacional que se aplique la fórmula de la “indisposición” del estado venezolano de garantizar el acceso a la protección judicial, mediante recursos efectivos.

# I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza cómo en virtud del principio de complementariedad, en el que se fundan los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y la regla de agotamiento de recursos internos, frente a una situación excepcional como la que se verifica en Venezuela, es posible aplicar la fórmula de la falta de disposición del Estado para garantizar el derecho a la protección judicial. En ese sentido, se utiliza una metodología de análisis de los elementos que impiden ex ante el agotamiento previo de los recursos internos, con la finalidad que dicho requisito sea analizado bajo la aplicación de las excepciones previstas en el sistema normativo internacional de que se trate.

En ese sentido, se examinan las determinaciones que han hecho los distintos mecanismos del sistema interamericano y del sistema universal en relación con la falta de independencia del Poder Judicial y su alcance estructural, hasta consolidar en la actualidad un contexto de denegación sistemática de justicia. Dicha denegación impide que las víctimas de violaciones a derechos humanos en Venezuela puedan acceder a mecanismos de protección y reparación frente a dichas violaciones.

Por lo anterior, resulta esencial que para el análisis del agotamiento de los recursos internos, en la etapa de admisibilidad de casos relativos a Venezuela ante instancias internacionales, dichos órganos internacionales integren o tengan en cuenta las determinaciones que ya han realizado en relación con otros casos contenciosos que abordan las mismas problemáticas y/o en el mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos.



## II. EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD Y SU IMPACTO SOBRE EL REQUISITO DE AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS

Según el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la protección internacional brindada por el Sistema Interamericano es de naturaleza “convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. El artículo 46.1.a de la Convención Americana establece que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de conformidad con el artículo 44 de la misma Convención, es necesario “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos” .

El artículo 41.c del Pacto Internacional de Derechos establece que “[e]l Comité conocerá del asunto que se le someta después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado en tal

18 En igual sentido, el artículo 31 del Reglamento de la CIDH establece que “con el fin de decidir sobre la admisibilidad del asunto la comisión verificará si se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”.

asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.” Asimismo, el artículo 5.2.b de su Primer Protocolo Facultativo, indica que “[e]l Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo, a menos que se haya cerciorado de que: (...) b) El individuo ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”.

Este requisito de agotamiento de recursos internos “es regularmente exigido por los sistemas de protección internacional para otorgarle el beneficio a los Estados de poder resolver las controversias internamente, antes de que las personas puedan acudir a la esfera internacional” . Así lo ha entendido la Corte Interamericana desde su decisión en el asunto Viviana Gallardo al señalar que:

Según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios .

Desde su primera sentencia en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, la Corte Interamericana señaló que la regla del previo agotamiento de recursos internos se deriva justamente de dicha naturaleza “coadyuvante o complementaria” de la jurisdicción internacional en relación con la interna, pues lo que permite este requisito es que el Estado pueda “resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional” . De esta forma, en virtud del principio de complementariedad, los órganos del sistema interamericano no pueden conocer de un caso en la medida de que el Estado concernido haya subsanado la violación objeto del reclamo, bajo los mecanismos disponibles en el derecho interno para ello.

La Corte Interamericana se ha referido al contenido y alcance del principio de complementariedad en sentencias más recientes, así como las consecuencias jurídicas en el análisis de un caso en concreto. En el caso Tarazona Arrieta vs. Perú la Corte señaló que:

19 Tarre Moser, P., *La jurisprudencia de excepciones preliminares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CNDH, 2016, p. 33.

20 Corte IDH. *Asunto Viviana Gallardo y otras. Costa Rica. Decisión del 13 de noviembre de 1981*, párr. 26.

21 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 61.

22 Los hechos de este caso se referían a los disparos que un funcionario del Ejército Nacional realizó en contra de un transporte público, que causaron la muerte de dos personas y la lesión de otra. Las autoridades peruanas iniciaron una investigación por dichos hechos que fue archivada pocos meses antes de que se presentara la petición inicial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, entre el momento en que se presentó la petición y el sometimiento del caso a la Corte Interamericana, el Estado reabrió la investigación y determinó la responsabilidad penal del funcionario militar responsable por los hechos.

La responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de establecer, en su caso, una violación de un derecho y reparar el daño ocasionado por sus propios medios. Lo anterior se asienta en el principio de complementariedad (o subsidiariedad), que informa transversalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la misma Convención Americana, “coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. De tal manera, el Estado ‘es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos’. El referido carácter subsidiario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa<sup>23</sup>.

La Corte Interamericana continuó desarrollando su jurisprudencia sobre el principio de complementariedad en el caso *Duque Vs. Colombia*, relativo a la negativa en perjuicio de la víctima de acceder a la pensión de sobrevivencia tras la muerte de su pareja del mismo sexo<sup>24</sup>. En ese sentido, la Corte Interamericana señaló que, si bien había cesado “el hecho generador de responsabilidad del Estado”, para el momento en que el caso era decidido por el Tribunal, no existía claridad sobre si la víctima podía acceder a una reparación integral por la vulneración a sus derechos<sup>25</sup>.

Posteriormente, en el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, la Corte precisó que “para que no se declare la responsabilidad estatal, es insuficiente que el Estado reconozca un hecho ilícito internacional, sino que, adicionalmente, debe evaluarse si lo hizo cesar y si reparó las consecuencias de la medida o situación que lo configuró”<sup>26</sup>. Finalmente, en el caso *Vereda la Esperanza*, la Corte Interamericana consolidó su jurisprudencia respecto al principio de complementariedad, indicando que:

23 Corte IDH. *Caso Tarazona Arrieta y otros vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2014. Serie C No. 286, párr. 137.

24 Para la fecha en que el caso llegó ante la Corte Interamericana, el Estado colombiano había modificado su normativa, toda vez que mediante sentencias C-336 de 2008 y T-051 de la Corte Constitucional de Colombia, se removieron los obstáculos para hacer posible el pago de pensiones a parejas del mismo sexo en el país, por lo que para el momento en que el caso era analizado por el Sistema interamericano, el Estado sostuvo que la víctima tenía la posibilidad de solicitar la pensión, con lo cual consideraba que se había reparado la violación y solicitó en consecuencia que la Corte Interamericana no conociera del fondo del asunto. Sin embargo, en ese caso y tras analizar toda la normativa interna relacionada con los hechos del caso, la Corte determinó que no era claro si la víctima, al solicitar la pensión bajo lo establecido por la Corte Constitucional de Colombia, recibiría lo que le correspondía en relación con todo el tiempo que dejó de percibir la pensión, o si alguna suerte de prescripción habría operado en relación con algún tiempo previo.

25 Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párrs. 128-139.

26 Corte IDH. *Caso Andrade Salmón vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párr. 96.

La Corte recuerda que es obligación de cada Estado garantizar los derechos y libertades previstos en la Convención y de sancionar las infracciones que se cometieren, y que si un caso concreto no es solucionado en la etapa interna o nacional la Convención prevé un nivel internacional en el que los órganos principales son la Comisión y la Corte. Este Tribunal también indicó que, cuando una cuestión ha sido resuelta en el orden interno, según las cláusulas de la Convención, no es necesario traerla ante este Tribunal para su aprobación o confirmación. Lo anterior se asienta en el principio de complementariedad, que informa transversalmente el sistema interamericano de derechos humanos, el cual es, tal como lo expresa el Preámbulo de la Convención Americana, “coadyuvante o complementario de la [protección] que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.

El referido carácter complementario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de las personas, por lo que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es él el que debe de resolver el asunto a nivel interno y de ser el caso reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales.

De lo anterior se desprende que, en el Sistema Interamericano, existe un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados de respetar y garantizar derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión, y los mecanismos de protección, tanto los nacionales como los internacionales, puedan ser conformados y adecuados entre sí. Así, la jurisprudencia de la Corte muestra casos en que se retoman decisiones de tribunales internos para fundamentar y conceptualizar la violación de la Convención en el caso específico. En otros casos se ha reconocido que, en forma concordante con las obligaciones internacionales, los órganos, instancias o tribunales internos han adoptado medidas adecuadas para remediar la situación que dio origen al caso, ya han resuelto la violación alegada, han dispuesto reparaciones razonables, o han ejercido un adecuado control de convencionalidad. En este sentido, la Corte ha señalado que la responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de reconocer, en su caso, una violación de un derecho, y de reparar por sus propios medios los daños ocasionados .

En definitiva, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha indicado la aplicación del principio de complementariedad como corolario del acceso a la jurisdicción internacional y la regla del agotamiento de recursos internos. Asimismo, ha afirmado que, en aquellos casos en los que se ha verificado la ocurrencia de un hecho ilícito internacional, esta determinación en sí misma no es suficiente para establecer la responsabilidad internacional del Estado. En ese sentido, en la medida en que el propio Estado haya reconocido su responsabilidad y reparado integralmente la violación mediante los mecanismos internos de los que disponga, y antes que se haya producido una eventual condena internacional, la Corte Interamericana no podría entrar a conocer del fondo de las alegadas violaciones en un caso concreto.

|||||

<sup>27</sup>Corte IDH. *Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párrs. 259-262.

## A. LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS, DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD, FRENTE A LA REGLA DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

El principio de complementariedad tiene una segunda dimensión que se relaciona con las obligaciones correlativas de los Estados frente a la regla de agotamiento de los recursos internos y el carácter específico que deben tener dichos recursos, así como el aparato judicial en el cual éstos funcionan.

El agotamiento de recursos internos, a la luz del principio de complementariedad, también debe entenderse como un elemento previsto en beneficio de las personas o grupos de personas objeto de la protección prevista por los sistemas de protección. Ello es así, en la medida que un “eficiente funcionamiento del sistema jurídico del Estado pued[e] garantizar [...] una pronta reparación del derecho cuya violación se alega [...]”, o ante la falta de un sistema jurídico con estas características, bien puede ser una condición habilitante en sí misma para acudir a la jurisdicción internacional<sup>28</sup>. Así, la Corte ha indicado que:

[...] la fundamentación de la protección internacional de los derechos humanos radica en la necesidad de salvaguardar a la víctima del ejercicio arbitrario del poder público. La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. Por ello, cuando quien denuncia una violación de los derechos humanos **aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios**, la puesta en marcha de tal protección puede no sólo estar justificada sino ser urgente [...] Esa es la razón por la cual el artículo 46.2 [de la Convención Americana] establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional, precisamente en situaciones en las cuales, por diversas razones, dichos recursos no son efectivos<sup>29</sup>. (resaltado agregado)

16

En ese sentido, la propia Convención Americana<sup>30</sup> y el Reglamento de la CIDH<sup>31</sup> disponen que el requisito de agotamiento no resulta exigible cuando: i) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan como violados, ii) no se haya permitido a la presunta víctima el acceso a los recursos a la

<sup>28</sup>Faúndez Ledesma H., *El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Ponencia ofrecida en el marco del XXV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, 9 al 20 de julio de 2007, San José de Costa Rica. En: Revista IIDH. Vol. 46. 2007, págs. 46-48.

<sup>29</sup>Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 93.

<sup>30</sup>Artículo 46.2.

<sup>31</sup>Artículo 31.2



👁️ FOTO:



jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o iii) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

El artículo 5.2.b) del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos señala lo siguiente: “el Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que ... el individuo ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”. Se expone un requisito de admisibilidad similar en el artículo 22.5.b) de la Convención contra la Tortura. En el artículo 22.5.b) se añade que la persona no tiene que agotar los recursos internos cuando “no sea probable que mejore[n] realmente la situación de la persona que sea víctima de la violación de la presente Convención”. Por lo tanto, para que una denuncia sea considerada por los Comités, deberá demostrarse que el autor ha intentado realmente utilizar todos los recursos disponibles y efectivos en el Estado en cuestión para obtener una solución jurídica a la violación de sus derechos.

Sobre estas excepciones, el sistema interamericano ha desarrollado en su jurisprudencia los estándares para considerar su aplicación. En líneas generales dichos estándares se refieren, entre otros, a: i) la oportunidad procesal para controvertir la aplicación de las excepciones según lo alegado por los/as peticionarios/as y/o presunta/s víctima/s (principio de preclusión procesal)<sup>32</sup>; ii) la carga de la prueba que recae sobre el Estado, cuando alega que sí existen recursos internos adecuados y efectivos para remediar la situación denunciada<sup>33</sup>; y iii) la naturaleza de los recursos que deben considerarse dentro de este análisis, en relación con su idoneidad y efectividad, y con el objeto del reclamo que se plantea ante el sistema interamericano.

De esta forma, la idoneidad y efectividad de los recursos internos son elementos relevantes en relación con el acceso a la jurisdicción internacional, teniendo en cuenta la naturaleza complementaria o subsidiaria de dicha jurisdicción.

Desde su jurisprudencia más temprana, la Corte Interamericana señaló que en virtud de las excepciones previstas en el artículo 46.2 de la Convención Americana, no basta sólo con que se verifique la “existencia formal” de recursos internos, sino que éstos deben ser adecuados, es decir:

[...] que la función de estos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos jurídicos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable<sup>34</sup>.

En relación con la efectividad, la Corte ha señalado que “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”. En el desarrollo de su jurisprudencia, la Corte ha identificado aquellas situaciones en las cuales un recurso puede volverse ineficaz: i) “si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable”; ii) si “carece de virtualidad para obligar a las autoridades”; y/o iii) si “resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup>Ver, entre otras: *Caso V.R.P., V.P.C.Y otros vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 22.

<sup>33</sup>Ver, entre otras: Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310, párr. 23.

<sup>34</sup>Corte IDH. *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64.

<sup>35</sup>Corte IDH. *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 66.

En *Vicente y otros c. Colombia*, el Comité de Derechos Humanos sostuvo que es necesario considerar el tipo de violación denunciada para determinar si un recurso es eficaz. Si la presunta violación es grave, por ejemplo, en el caso de una violación del derecho a la vida, las medidas administrativas y disciplinarias probablemente no se consideren por sí solas adecuadas ni eficaces<sup>36</sup>. Se puede suponer que se aplicaría un razonamiento similar en el caso de alegaciones de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, habida cuenta de la gravedad de los hechos.

La Corte Interamericana ha precisado además que, si un recurso interno no produce un resultado favorable para la presunta víctima, esto no significa la inexistencia en sí misma de un recurso ineficaz. No obstante, desde su Opinión Consultiva sobre el agotamiento de recursos internos, la Corte señaló en relación con las obligaciones generales de respeto y garantía previstas por el artículo 1 de la Convención Americana, que:

[...] garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación al artículo 1.1 de la Convención. [...] Cuando se demuestra que los recursos son rechazados sin llegar al examen de validez de los mismos, o por razones fútiles, o si se comprueba la existencia de una práctica o política ordenada o tolerada por el poder público, cuyo efecto es el de impedir a ciertos demandantes la utilización de los recursos internos que, normalmente, estarían al alcance de los demás [...] el acudir a esos recursos se convierte en una formalidad que carece de sentido. Las excepciones del artículo 46.2 serían plenamente aplicables en estas situaciones y eximirían de la necesidad de agotar recursos internos que, en la práctica, no pueden alcanzar su objeto [Resaltados fuera del original]<sup>37</sup>.

---

36 *Coronel y otros c. Colombia* (778/97), párr. 6.2.

37 Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 34.

En igual sentido, la Corte también ha precisado que:

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial [Resaltados fuera del original]<sup>38</sup>.

Asimismo, no se exige a nadie que interponga recursos inútiles. Esta excepción a la norma habitual de los recursos internos se señala explícitamente en el artículo 22.5.2. de la Convención contra la Tortura. El Comité de Derechos Humanos también la ha reconocido en su jurisprudencia relativa al Pacto. Por ejemplo, en *Pratt y Morgan c. Jamaica* el Comité de Derechos Humanos sostuvo que no se exige a los denunciantes que utilicen recursos internos que objetivamente no tienen ninguna posibilidad de éxito. La creencia o suposición subjetiva de una persona de que determinado recurso es inútil no la libra del requisito del agotamiento de todos los recursos internos: el recurso en cuestión debe ser objetivamente inútil<sup>39</sup>.

Así, el análisis de situaciones estructurales y/o supuestos que no están expresamente regulados pueden habilitar igualmente el acceso a los sistemas internacionales en virtud del principio de complementariedad. Desde sus inicios estos han sido elementos relevantes en relación con la competencia de los órganos conocer de peticiones y casos.

Cabe destacar que la Corte Interamericana abordó de manera amplia el impacto de estas situaciones en la exigencia del requisito de agotamiento de recursos internos, estableciendo entre otras cosas, que debe eximirse del mismo cuando exista por ejemplo “un miedo generalizado de los abogados para prestar asistencia legal a una persona que lo requiere y ésta no puede, por consiguiente, obtenerla [...]”<sup>40</sup>. La Corte señaló que se trataría justamente de situaciones en las cuales los factores considerados tendrían un impacto directo en que los recursos puedan ser considerados adecuados y efectivos, es decir, “idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para le que fueron concebidos”<sup>41</sup>.

<sup>38</sup>Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

<sup>39</sup>R.T. c. Francia (262/87) y Kaaber c. Islandia (674/95).

<sup>40</sup>Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párrs. 35-36.

<sup>41</sup>Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párrs. 35-36.

En *Arzuaga Gilboa c. el Uruguay* el Comité de Derechos Humanos declaró que los recursos eficaces incluyen “las garantías procesales para acceder a un juicio justo y una audiencia pública en un tribunal competente, independiente e imparcial”<sup>42</sup>. En ese sentido, los Comités han reconocido que interponer recursos internos en ciertas circunstancias, bajo determinados regímenes tiránicos, resulta probablemente inútil. El imperio de la ley puede simplemente no existir en esos regímenes; los tribunales suelen no ser independientes y comportarse simplemente como instrumentos del gobierno<sup>43</sup>.

Adicionalmente, cabe destacar que la CIDH en sus decisiones de admisibilidad ha analizado las situaciones estructurales identificadas en un país determinado y en relación con el acceso a mecanismos internos, así como la aproximación de los tribunales nacionales para acceder a dichos mecanismos. Dicha situación ha tenido un impacto directo en el análisis jurídico del requisito de agotamiento de recursos, y concretamente han posibilitado el acceso de las presuntas víctimas a la jurisdicción internacional. Por ejemplo, en un caso sobre la desvinculación del cargo como Fiscal Delegada en Colombia, en el que se alegaba que dicha decisión se había producido sin motivación y sin las garantías del debido proceso, la Comisión analizó las vías disponibles en el Estado para lograr la reincorporación al cargo por parte de la presunta víctima<sup>44</sup>. Al respecto, la CIDH analizó la idoneidad de la jurisdicción contencioso-administrativa para ofrecer un remedio adecuado a dichos reclamos<sup>45</sup>.

En dicho análisis, la Comisión consideró la doctrina del Consejo de Estado de Colombia, máxima instancia encargada de resolver acciones de nulidad y restablecimiento, conforme a la cual este tipo de actos administrativos no eran anulados, debido a que el cargo en provisionalidad de la presunta víctima no le asistía ningún fuero de estabilidad, y su retiro podía darse sin “motivación alguna”. Además, la CIDH tuvo en cuenta que la Corte Constitucional de Colombia también había confirmado en su jurisprudencia que esta no era la vía adecuada para reclamar la falta de motivación del acto<sup>46</sup>. Con base en lo anterior, la Comisión determinó que no era un recurso exigible de agotamiento, puesto que no ofrecía “perspectivas razonables de éxito a las pretensiones de la peticionaria relacionadas con la falta de motivación del acto que declaró su subsistencia”<sup>47</sup>.

|||||

<sup>42</sup> *Arzuaga Gilboa c. el Uruguay* (147/83), párr. 7.2.

<sup>43</sup> JOSEPH, S.; SCHULTZ, J. y CASTAN, M., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, párr. 6.15; véase también GIFFARD, C., *The Torture Reporting Handbook*, Human Rights Centre, University of Essex, 2000. p. 81.

<sup>44</sup> Ver: Informe No. 62/12. Petición 1471-05. Admisibilidad. *Yenina Esther Martínez Esquivia*. Colombia. 20 de marzo de 2012.

<sup>45</sup> Ver: Informe No. 62/12. Petición 1471-05. Admisibilidad. *Yenina Esther Martínez Esquivia*. Colombia. 20 de marzo de 2012.

<sup>46</sup> Ver: Informe No. 62/12. Petición 1471-05. Admisibilidad. *Yenina Esther Martínez Esquivia*. Colombia. 20 de marzo de 2012, párr. 36.

<sup>47</sup> Informe No. 62/12. Petición 1471-05. Admisibilidad. *Yenina Esther Martínez Esquivia*. Colombia. 20 de marzo de 2012, párr. 36.

En particular, la CIDH reiteró que compartía los estándares de la Corte Europea de Derechos Humanos en cuanto a que “el peticionario puede estar exceptuado de agotar los recursos internos respecto de una denuncia cuando surge con claridad de autos que ninguna acción tendría perspectivas razonables de éxito a la luz de la jurisprudencia de las máximas instancias judiciales del Estado [Resaltados fuera del original]”<sup>48</sup>.

Por otra parte, el Estado colombiano ha alegado de manera reiterada ante la CIDH ha dispuesto el recurso de reparación directa en la jurisdicción contencioso-administrativa, como el mecanismo para reparar perjuicios ocasionados y atribuibles directamente a agentes del Estado. No obstante, las decisiones de admisibilidad relativas a peticiones sobre Colombia y en las que se alegan en particular violaciones al derecho a la vida e integridad personal, la Comisión ha sostenido que, el mecanismo previsto internamente para acceder a una reparación no cumple con dichos estándares<sup>49</sup>. Así, el análisis aplicado por la Comisión de manera reiterada en este tipo de casos en Colombia es que no corresponde exigir el agotamiento de este recurso antes de recurrir al sistema interamericano<sup>50</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que, si el tribunal nacional de más alta instancia de un país ya ha pronunciado un fallo en un caso en el que los hechos fueran muy similares, y si esa sentencia elimina toda posibilidad de éxito de una apelación ante los tribunales nacionales, no se exigirá que el denunciante interponga ese recurso interno<sup>51</sup>. En *Pratt y Morgan c. Jamaica* (210/86, 225/87), los denunciantes afirmaron que su ejecución después de un largo período en el corredor de la muerte equivaldría a una violación de sus derechos conforme al Pacto. Los autores señalaron que una apelación al Tribunal Supremo de Justicia de Jamaica fracasaría inevitablemente habida cuenta de una decisión anterior del Comité Judicial del Consejo Privado, el tribunal más alto del sistema judicial jamaicano, que había rechazado los argumentos jurídicos que los denunciantes deseaban plantear. El Comité de Derechos Humanos sostuvo que en ese caso una moción constitucional “estaría destinada al fracaso y que, por lo tanto, no quedaba ningún otro recurso interno eficaz por agotar”<sup>52</sup>. En *Faurisson c. Francia* (550/93), no se exigió al autor que apelara ante el Tribunal de Casación francés, dado que la persona acusada junto con el autor ya había presentado una apelación ante dicho Tribunal y había sido desestimada. Por otra parte, los Comités pueden exigir al denunciante que agote ese recurso si el fallo superior en cuestión constituye un precedente débil. Puede constituir un precedente débil el fallo de un tribunal superior tomado por una ligera mayoría o el hecho de que prácticamente se desconociera una ley antes de pronunciar un fallo determinado<sup>53</sup>.

<sup>48</sup>Informe No. 62/12. Petición 1471-05. Admisibilidad. *Yenina Esther Martínez Esquivia*. Colombia. 20 de marzo de 2012, párr. 36, citando: CIDH, 1271-04, Informe 42/08, *Karen Atala e hijas c. Chile* (Admisibilidad), párr. 52; CIDH, Petición 1490-05, Informe 52/07, *Jessica González c. Estados Unidos* (Admisibilidad), Informe Anual de la CIDH 2008, párr. 50; CIDH, Caso 11.193, Informe 51/00, *Gary Graham c. Estados Unidos* (Admisibilidad), Informe Anual de la CIDH 2000, párr. 60; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Casos De Wilde, Oomas y Versyp*, 10 de junio de 1971, Publ. E.C.H.R. Ser. A, Vol.12, pág. 34, párrs. 37 y 62.

<sup>49</sup>Ver, entre otras: CIDH. Informe No. 150/13. Petición 514-00. *Oscar Alfonso Morales Díaz y familiares*. Colombia. 5 de noviembre de 2013, párr. 40; y CIDH. Informe No. 72/09. *Herson Javier Caro* (Javier Apache) y familia. Colombia. 5 de agosto de 2009, párr. 28.

<sup>50</sup>Ver, entre otras: CIDH. Informe No. 150/13. Petición 514-00. *Oscar Alfonso Morales Díaz y familiares*. Colombia. 5 de noviembre de 2013, párr. 40; y CIDH. Informe No. 72/09. *Herson Javier Caro* (Javier Apache) y familia. Colombia. 5 de agosto de 2009, párr. 28.

<sup>51</sup>JOSEPH, S.; SCHULTZ, J. y CASTAN, M., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, párr. 6.20.

<sup>52</sup>*Pratt y Morgan c. Jamaica* (210/86, 225/87), párr. 12.5.

<sup>53</sup>Véase, por ejemplo, *Barbaro c. Australia* (CERD 7/95), párr. 10.5. Ese caso fue resuelto mediante el mecanismo de denuncias individuales de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial aprobada en 1966.

En cuanto a la consideración de situaciones estructurales que impactan el agotamiento de recursos internos, resultan igualmente relevantes los casos analizados por la CIDH en relación con la falta de un recurso ordinario para el examen integral de sentencias condenatorias, de acuerdo con el sistema de justicia en **Costa Rica** y a la luz del derecho previsto en el artículo 8.2.h de la Convención Americana<sup>54</sup>. En su informe de admisibilidad 105/11 relativo a la decisión sobre 8 peticiones<sup>55</sup>, la Comisión consideró que no resultaba exigible el requisito de agotamiento de recursos internos sobre este reclamo, teniendo en cuenta que: i) la Corte Interamericana ya había considerado en otro caso contencioso que el recurso de casación previsto en la legislación interna para impugnar sentencias condenatorias no satisfacía el artículo 8.2.h de la Convención; ii) que la adopción de una Ley posterior sobre la “apertura de la casación penal” tampoco ofreció a las víctimas un examen integral de sus condenas; y iii) tampoco una segunda ley que creó el recurso de apelación y otras modificaciones al sistema penal, puesto que las víctimas sólo podían acceder a un procedimiento limitado de revisión<sup>56</sup>.



<sup>54</sup>“2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

<sup>55</sup>La CIDH decidió acumular la decisión de todas las peticiones individuales y analizarlas en un solo informe. La acumulación de casos ha sido de hecho otra fórmula utilizada por la Comisión Interamericana desde la etapa de admisibilidad para analizar denuncias que versan sobre situaciones estructurales y/o violaciones de derechos humanos con un patrón específico en determinados países. Ver por ejemplo: CIDH. Informe No. 34/15. Petición 191-07 y otras. Informe de admisibilidad. Álvaro Enrique Rodríguez Buitrago y otros. Colombia. 22 de julio de 2015; CIDH. Informe No. 19/15. Petición 320-03 y otras. Magistrados no ratificados por el CNM. Admisibilidad. Perú. 24 de marzo de 2015; y CIDH. Informe No. 8/15. Petición 1413-04 y otras. Informe de admisibilidad. Gloria Beatriz, Jorge López y otros. Perú. 29 de enero de 2015.

<sup>56</sup>Informe No. 105/11. Peticiones 233-04 (Manfred Amrhein Pinto, Ronald Fernández Pinto, Carlos Osborne Escalante, Carlos Manuel González Lizano y Arturo Fallas Zúñiga); 669-04 (Rafael Antonio Rojas Madrigal); 1174-04 (Damas Vega Atencio); 221-05 (Miguel Mora Calvo); 587-05 (Manuel Hernández Quesada); 1083-06 (Jorge Alberto Martínez Meléndez); 1111-06 (Guillermo Rodríguez Silva y Martín Rojas Hernández); 1256-06 (Carlos Eduardo Yépez Cruz, Luis Archbold Jay, Enrique Floyd Archbold Jay, Fernando Saldarriaga Saldarriaga y Miguel Antonio Valverde). Admisibilidad. Costa Rica. 22 de julio de 2011, párrs. 79-82.

En sentido similar, en los casos *Terrón v. España* y *Arias c. Colombia*, el Comité de Derechos Humanos dispuso que:

11.4 El Comité recuerda que el artículo 14, párrafo 5, del Pacto establece que una persona declarada culpable de un delito tiene derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. El Comité recuerda que la expresión “conforme a lo prescrito por la ley” **no tiene la intención de dejar la existencia misma del derecho a la revisión a la discreción de los Estados partes**. Si bien la legislación de un Estado parte puede disponer en ciertas ocasiones que una persona en razón de su cargo sea juzgada por un tribunal de mayor jerarquía que el que naturalmente correspondería, esta circunstancia no puede por sí sola menoscabar el derecho del acusado a la revisión de su sentencia y condena por un tribunal<sup>57</sup>. En el presente caso, el Estado parte no ha señalado la existencia de un recurso disponible para que el autor pueda solicitar que el fallo condenatorio y condena fueran revisados por otro tribunal<sup>58</sup>. Por consiguiente, el Comité concluye que el Estado parte violó los derechos que asisten al autor en virtud del artículo 14, párrafo 5, del Pacto<sup>59</sup>.

Finalmente, otro ejemplo relevante son casos en los cuales la CIDH ha considerado como fórmula de acceso a la jurisdicción internacional, la no ejecución de una sentencia interna. Específicamente, se trata de casos en los cuales existió una decisión judicial favorable a los intereses de la víctima a nivel nacional, pero la misma no pudo ser ejecutada. Al respecto, y de manera reiterada la Comisión ha señalado que:

En casos de alegado incumplimiento de resoluciones judiciales, [...y], habiendo sido reportada esta situación bajo los mecanismos previstos en la legislación interna, corresponde al órgano judicial competente adoptar las medidas necesarias para que la resolución sea ejecutada<sup>60</sup>.

En este tipo de asuntos, y en virtud del principio de complementariedad, la Comisión ha considerado que resultan aplicables las excepciones a la regla de agotamiento de recursos internos, puesto que el Estado tuvo la posibilidad de remediar la situación a nivel interno, pero no lo hizo.

57 *Terrón c. España* (CCPR/C/82/D/1073/2002), párr. 7.4. Véase también la observación general núm. 32, párrs. 45 a 47.

58 El Comité observa asimismo que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos del Código de Procedimiento Penal sobre la materia por la Corte Constitucional de 24 de abril de 2015 no alcanzan al caso del autor, y a que en una sentencia de 28 de abril de 2016, la Corte Suprema de Justicia determinó que la disposición de la Corte Constitucional era aplicable respecto de sentencias que no se encontraban ejecutoriadas al 24 de abril de 2016. Por otra parte, posteriormente a la modificación de la Constitución, mediante acto legislativo núm. 001 de 2018, el autor presentó un recurso impugnatorio ante la Corte Suprema de Justicia, que fue declarado improcedente el 7 de marzo de 2018 (párrs. 8.4 y 8.5).

59 *Andrés Felipe Arias Leiva v. Colombia*, CCPR/C/123/D/2537/2015, pr. 11.4; *Terrón v. España*, CCPR/C/82/D/1073/2002, pr. 7.4. Complementariamente: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, Observación General 32, CCPR/C/GC/32, prs. 45-51.

60 CIDH, *Edgar Alfredo Valdez López vs. Guatemala*, Informe de Admisibilidad No. 50/18, 5 de mayo de 2018, Párr. 8, y CIDH, *Óscar Muelle Flores vs. Perú*, Informe de Admisibilidad No. 106/10, 16 de julio de 2010, párr. 29.



# III. LA FÓRMULA DE LA FALTA DE DISPOSICION O LA FALTA DE CAPACIDAD DEL ESTADO DE REPARAR UNA VIOLACION A DERECHOS HUMANOS (UNABLE AND UNWILLING) SOBRE EL REQUISITO DE AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS

Como fue analizado en la sección anterior, el acceso a la jurisdicción internacional se encuentra intrínsecamente relacionada con la posibilidad de que los recursos o mecanismos en el orden interno, tengan la capacidad de reparar de forma integral una violación o afectación a los derechos humanos de quienes se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, y, en consecuencia, no es exigible el agotamiento de recursos internos que, razonablemente, no vayan a ser efectivos<sup>61</sup>.

Los precedentes en el sistema interamericano antes referidos, dan cuenta del contenido y alcance de este concepto de efectividad a la luz del requisito de agotamiento de recursos y determinar si resultan aplicables las excepciones al mismo. No obstante, también es importante recapitular que la efectividad de un recurso va de la mano con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto al derecho a la protección judicial<sup>62</sup>.

La Corte Interamericana ha señalado de manera reiterada que “[...] esta disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes **constituye uno de los pilares básicos no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención** [Resaltados fuera del original]”<sup>63</sup>. De igual forma, los estándares interamericanos han establecido que dichos recursos “deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal [previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana<sup>64</sup>], todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción [...] lo contrario, es decir, **la inexistencia de tales recursos efectivos, coloca a una persona en estado de indefensión** [...]Resaltados fuera del original]”. En relación con las obligaciones generales de respeto y garantía, la Corte ha señalado que:

[...] el artículo 25 de la Convención se encuentra íntimamente ligado con la obligación general de los artículos 1.1 y 2 de la misma, los cuales atribuyen funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho

<sup>61</sup>Ver: D’Ascoli, S., y Scherr, K., The rule of prior exhaustion of local remedies in the international law doctrine, and its application in the specific context of human rights protection, European University Institute: Florencia, P. 13, Disponible en: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6701/LAW\\_2007\\_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6701/LAW_2007_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>62</sup>Ver, entre otros: CIDH. Informe No. 38/13. Petición 65-04. Admisibilidad. *Jorge Adolfo Freytter Romero y otros. Colombia*. 11 de julio de 2013, párr. 37.

<sup>63</sup>Corte IDH. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82.

<sup>64</sup>El artículo 8.1 de la Convención establece “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

recurso por parte de sus autoridades judiciales. En ese sentido, en los términos del artículo 25 de la Convención, la normativa interna debe asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes con el propósito de amparar a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención<sup>65</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar que el sistema interamericano no ha aplicado de manera consistente en el análisis de admisibilidad de peticiones y casos, el impacto que tiene la falta de efectividad de los recursos en relación con el contenido sustantivo del derecho a la protección judicial. Así como la posibilidad de acceder y/o interponer recursos internos frente a situaciones generalizadas de “indefensión” en la que pueden encontrarse las personas bajo la jurisdicción de un Estado determinado, por las “condiciones generales” del país. Lo anterior, pese a que los precedentes hasta ahora analizados han establecido que, en efecto, la protección judicial puede verse seriamente afectada y en sentido amplio impedir el acceso a la posibilidad de agotar recursos internos, cuando existe por ejemplo un contexto de: i) una afectación grave al Estado de Derecho y el principio de separación de poderes, ii) la inutilidad de los recursos pueda establecerse a partir de una práctica sistemática de denegación de justicia y el desconocimiento de la obligación de consagrar recursos eficaces, iii) el Poder Judicial carezca de independencia para decidir con imparcialidad; iv) no existan medios mínimamente adecuados para reclamar la ejecución de decisiones; y/o v) existe un temor fundado para activar determinados procesos judiciales.

Al respecto, en el caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*, la Corte Interamericana analizó la excepción preliminar planteada por el Estado sobre falta de agotamiento de recursos internos. La Corte examinó la supuesta efectividad de los procesos de amparo para la protección del derecho a la estabilidad laboral y la posibilidad de recurrir las decisiones ante el Tribunal Constitucional. En el caso, un grupo de víctimas alegó que habían optado “por iniciar otros procedimientos que consideraron idóneos, y por lo tanto no acudir ante el Tribunal Constitucional [...entre otras razones] por la falta de confianza en el Tribunal Constitucional derivado del ‘contexto de intervención de [dicho] Tribunal [...]’”<sup>66</sup>. Recordando los estándares relativo a la naturaleza de los recursos que son exigibles de agotamiento, la Corte Interamericana determinó que:

65 Corte IDH. *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 130.

66 Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 41.

El presente caso se inscribe dentro del contexto que siguió al llamado ‘Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional’, instituido a través del Decreto Ley No. 25418, y en virtud del cual se disolvió el Congreso de la República, y se autorizó al Presidente de la República ejercer funciones del Poder Legislativo a través de Decretos Leyes, afectando así elementos esenciales de la democracia, así como la falta de independencia autonomía e imparcialidad que privó en el Tribunal Constitucional peruano después del cese de tres de sus miembros, ocurrido el 28 de mayo de 1997, situación que ha sido reconocida por esta Corte en diversas sentencias [...relativas a hechos que] demostraron [para la época] la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en contra del Poder Judicial, en represalia de haber aprobado la inaplicación al caso concreto de la Ley 26.657, que plasmaba la posibilidad del Poder Ejecutivo de permanecer en el poder a través de la figura de la reelección [Resaltados fuera del original]<sup>67</sup>.

La Corte reiteró igualmente que “[...] el agotamiento material de la jurisdicción interna debe evaluarse como posibilidad real y eficaz de una decisión adecuada a derecho por parte de los tribunales nacionales”. En vista de ello, concluyó que:

En el presente caso, esta posibilidad no era previsible respecto de [un grupo de víctimas]. Si bien el Tribunal Constitucional aún no había sufrido el atropello que tuvo lugar meses después de la fecha en que los reclamantes tuvieron la vía expedita para intentar la revisión de la sentencia desfavorable, no puede obviarse que ese Tribunal se encontraba en evidente conflictividad con su Ejecutivo, que no entendía los principios del Estado de Derecho y, en consecuencia, amenazado por lo que habría de suceder días más tarde. En esas circunstancias, ‘ex-ante’ era nula la posibilidad de que ese Tribunal hiciera lugar a un eventual recurso de los peticionarios, en una materia vital para el proyecto económico del oficialismo, considerando que una decisión de esa naturaleza no hubiese hecho más que precipitar lo sucedido pocos meses más tarde [Resaltados fuera del original]<sup>68</sup>.

Este caso decidido por la Corte Interamericana en el 2017 demuestra la importancia de tener en consideración estos factores en el análisis de admisibilidad y el requisito de agotamiento de recursos internos. Si bien en casi todos los países de la región pueden identificarse situaciones estructurales de falta de independencia del Poder Judicial, en algunos casos es posible identificar elementos específicos de cómo opera dicho contexto para obstaculizar el acceso a víctimas de violaciones de derechos humanos a los recursos a nivel interno. Esto debe ser considerado como un impedimento que opera incluso ex ante en virtud de la política estatal, expresa o tácita, que opera con dichos fines.

Esta fórmula que no es ajena al derecho internacional. Por ejemplo, en el derecho positivo, se encuentra claramente cristalizada como excepción a la regla de agotamiento de recursos internos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en el que se establece que serán

|||||  
<sup>67</sup>Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 42.

<sup>68</sup>Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 43.

admisibilidades los casos cuando el Estado no está dispuesto o no puede realizar la investigación de alguno de los crímenes establecidos en dicho Estatuto. Así lo establece el artículo 17.1 del referido instrumento:

1. La Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando: a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo [...] <sup>69</sup>.

Esta norma es una expresión del principio de complementariedad, regulado en el preámbulo del Estatuto de Roma, en términos similares a lo previsto en el preámbulo de la Convención Americana. Al respecto, esta norma señala que: “[...] la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales” <sup>70</sup>. Bajo esta noción, se desprenden dos supuestos de hecho: el tribunal puede conocer de un caso si **no se ha iniciado la investigación por la violación identificada, o existiendo una investigación o proceso se evidencia que no existió voluntad o capacidad para proceder** <sup>71</sup>.

Por otra parte, en el ámbito del sistema europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha adoptado aproximaciones similares a las analizadas hasta ahora. Por ejemplo, en el caso *W.H. vs. Suecia*, el Tribunal reiteró que:

[...] the rule of exhaustion of domestic remedies in Article 35 § 1 of the Convention requires applicants first to use the remedies provided by the national legal system, thus dispensing States from answering before the European Court for their acts before they have had an opportunity to put matters right through their own legal system. For a remedy to be effective it has to be available in theory and in practice at the relevant time, meaning that it has to be accessible, capable of providing redress in respect of the applicant’s complaints and **offer reasonable prospects of success. Article 35 must also be applied to reflect the practical realities of the applicant’s position in order to ensure the effective protection of the rights and freedoms guaranteed by the Convention** <sup>72</sup>.

De manera similar, en el caso *Salah Sheekh Vs. Holanda* el Tribunal Europeo consideró que no era exigible que el peticionario agotara un recurso interno que, si bien en teoría podría proporcionarle una reparación en el ámbito interno, la práctica de los tribunales nacionales y el contexto en el que se insertaba el análisis de estas decisiones, hacía que no tuviera virtualmente una expectativa razonable de éxito <sup>73</sup>.

69 Artículo 17. Cuestiones de admisibilidad. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En vigor desde el 1º de julio de 2002.  
70 Preámbulo. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En vigor desde el 1º de julio de 2002.  
71 SARAH M. H. NOUWEN, COMPLEMENTARITY IN THE LINE OF FIRE: THE CATALYSING EFFECT OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT IN UGANDA AND SUDAN 43 (2013), <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511863264> (last visited Jul 9, 2020).  
72 TEDH, *W.H. vs. Suecia*, 27 de marzo de 2014, párr. 46.  
73 TEDH, *Salah Sheekh vs. Holanda*, 11 de enero de 2007, párrs. 123-124.

FOTO:



De lo anterior, resulta que las posibilidades de éxito frente a un recurso interno y este estándar de razonabilidad aplicado por la Corte Europea, debe entenderse tanto de jure como de facto. En ese sentido, los elementos de una práctica y/o contexto específico son relevantes para entender la capacidad o disposición del Estado en ofrecer una respuesta. Si dicha práctica opera además en sentido amplio y de manera generalizada, e incluso con el objetivo justamente de prevenir el acceso a la justicia, es posible considerar que -ex ante- los casos relativos a violaciones de derechos humanos en ese Estado, en principio, no son exigibles de cumplir con el requisito de agotamiento previo de los recursos internos.

Es importante precisar que esta fórmula sobre la falta de capacidad o disposición del Estado si bien puede partir de un análisis amplio del contexto que opera para anular esa capacidad, y previsiblemente se relacionará con situaciones de carácter estructural, la misma resultaría aplicable en la medida en que sea posible identificar elementos específicos de ese contexto, y que razonablemente permitan presumir la imposibilidad ex ante de acceder a recursos internos, en el caso concreto. En ese sentido, las determinaciones de los organismos internacionales en el marco de los mecanismos de monitoreo y seguimiento a la situación de derechos humanos en un país específico son esenciales para realizar dicho análisis.

Así, lo que permite esta fórmula es atribuir una consecuencia jurídica a la indisposición del Estado de proveer protección judicial, misma que bajo circunstancias excepcionales y por su naturaleza y gravedad, puede operar en abstracto para los casos relativos a un país específico. En ese sentido, esta metodología no exige el análisis individual que corresponde realizar en cada petición o caso que sea presentado ante una instancia internacional, y en relación con el cumplimiento de todos los requisitos de admisibilidad conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Por el contrario, lo que propone es considerar el impacto concreto y demostrable que tal indisposición del Estado tiene para las personas bajo su jurisdicción<sup>74</sup>, y garantizarles en un contexto agravado de desprotección, el acceso a la justicia internacional la cual que puede resultar -en la práctica y bajo estas circunstancias excepcionales- ser la única vía disponible para la protección de sus derechos humanos.

74 Adicionalmente a los precedentes ya analizados, otro ejemplo relevante es la posición asumida por el Comité de Derechos Humanos en relación con el agotamiento de los recursos internos en España, específicamente en relación con la acción de amparo. Al respecto, el Comité ha mantenido una posición constante frente a la práctica del Tribunal Constitucional español de rechazar de forma estructural las demandas de amparo relacionadas con la protección de ciertos derechos, y como consecuencia de ello, de manera reiterada ha eximido del agotamiento de este recurso los casos relativos a esta situación. Ver, entre otras: Comité de Derechos Humanos, *Semey vs. España*, 30 de julio de 2003, párrafo 8.2; *Alba Cabriada vs. España*, 1 de noviembre de 2004, párrafo 6.5; *Maximino de Dios Prieto vs. España*, 25 de julio de 2006, párrafo 6.3.

## IV. HACIA UNA INTERPRETACIÓN DE DE LAS REGLAS DE ADMISIBILIDAD

El artículo 46 de la Convención Americana y el artículo 5.2.b del Protocolo Adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no pueden traer consecuencias jurídicas que hagan nugatorio el acceso a la justicia. Esta afirmación incluye el acceso a la justicia internacional, cuando el derecho interno no provee mecanismo alguno que para la obtención de justicia por parte las víctimas. Esta conclusión se ampara en una interpretación conforme a las reglas establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>75</sup>.

El análisis conforme al criterio de literalidad de los artículos 46 y 5.2.b del Protocolo al Pacto se realizó al inicio de este informe, por lo que no se repetirá en esta oportunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el criterio de literalidad aplicado al artículo 25 de la Convención refleja (1) un derecho, (2) a un recurso efectivo, (3) que sea capaz de amparar a la persona “contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución”. El artículo 25 de la Convención Americana reconoce que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

### LA CORTE INTERAMERICANA, AL RESPECTO, HA SEÑALADO QUE:

el acceso a la justicia internacional se concibe como una meta garantía, pues permite asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos y las libertades reconocidos convencionalmente contra actos violatorios de los mismos, de forma coadyuvante y complementaria a las jurisdicciones nacionales. Más aún, constituye una herramienta emancipadora y una apuesta inclusiva y superadora para el empoderamiento de los grupos histórica o tradicionalmente desaventajados, lo cual redundará en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, aún en aquellos países con una marcada trayectoria de observancia de los derechos humanos<sup>76</sup>.

El artículo 25 de la Convención, como consecuencia, garantiza todo recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes que sea capaz de proteger a una persona de actos que violen sus derechos constitucionales, legales o convencionales. En términos similares, los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen este derecho.

<sup>75</sup>Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

<sup>76</sup>Corte IDH. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 54.

En segundo, lugar, conforme a la interpretación siguiendo el objeto y propósito de estas normas, la Honorable Corte ha sostenido que el objeto y propósito de la Convención Americana es “la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad”<sup>77</sup>. Al respecto, la Corte ha enfatizado que:

Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. El carácter especial de estos tratados ha sido reconocido, entre otros, por la Comisión Europea de Derechos Humanos cuando declaró que las obligaciones asumidas por las Altas Partes Contratantes en la Convención (Europea) son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes (“Austria vs. Italy”, Application No. 788/60, European Yearbook of Human Rights, (1961), vol. 4, pág. 140)<sup>78</sup>.

Así, la Corte concluyó dicho análisis señalando que:

Desde este punto de vista, y considerando que fue diseñada para proteger los derechos fundamentales del hombre independientemente de su nacionalidad, frente a su propio Estado o a cualquier otro, la Convención no puede ser vista sino como lo que ella es en realidad: un instrumento o marco jurídico multilateral que capacita a los Estados para comprometerse, unilateralmente, a no violar los derechos humanos de los individuos bajo su jurisdicción<sup>79</sup>.

Partiendo de lo anterior, cualquier interpretación que pretenda limitar el acceso a la justicia internacional, debe ser interpretado de forma restrictiva, y por argumento en contrario, cualquier interpretación que brinde una opción más favorable a garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva debe favorecer a las víctimas.

Más aún, en lo relativo del objeto y propósito de la regla de agotamiento de recursos internos, la Corte Interamericana ha sostenido que esta es una defensa creada a favor del Estado cuyo objetivo es permitir que el Estado sea quien en primer lugar repare la violación a derechos humanos perpetrada<sup>80</sup>. Presupone entonces que el Estado tenga voluntad de brindar esa tutela judicial efectiva.

<sup>77</sup>Corte IDH. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 27.

<sup>78</sup>Corte IDH. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párrs. 27 y ss.

<sup>79</sup>Corte IDH. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párrs. 27 y ss.

<sup>80</sup>Tarre Moser, P., *La jurisprudencia de excepciones preliminares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CNDH, 2016, p. 33.



En seguimiento a lo anterior, una interpretación sistemática resulta particularmente útil para determinar el alcance de las normas objeto de análisis. Al respecto, el análisis de dicha norma dentro del andamiaje jurídico que se encuentra en el seno de la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos requiere que dicha norma no vacíe de contenido otras normas de especial relevancia para la Convención. En ese sentido, debe tenerse en consideración que el artículo 29 de la Convención Americana establece lo siguiente:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

En sentido similar, el artículo 5 del Pacto establece que:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Siguiendo el análisis de esas normas interpretativas, se consolida la conclusión anticipada previamente: no puede admitirse interpretación alguna que haga nugatorio el derecho de acceso a la justicia de cualquier persona. Partiendo de ello, cualquier interpretación que conlleve a esta conclusión debe descartarse.

Como consecuencia, el hecho de que la regla de agotamiento de recursos internos tanto en la Convención como en el Pacto tengan nomenclaturas que pareciera que favorecen a que, al menos, se intente agotar un recurso, no debe interpretarse de una forma que vacíe de contenido el acceso a la justicia internacional, ni puede convertirse en una defensa del Estado que premie su falta de voluntad de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

# V. LA CONSOLIDACIÓN DE LA “INDISPOSICIÓN” DEL ESTADO VENEZOLANO DE GARANTIZAR EL ACCESO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL, MEDIANTE RECURSOS EFECTIVOS

A partir de los estándares internacionales analizados, en este capítulo se abordarán las situaciones fácticas que permiten establecer la existencia de una indisposición generalizada del Estado venezolano para garantizar el derecho a la protección judicial. El análisis se dividirá en 3 secciones.

La primera, abordará los obstáculos en Venezuela de carácter general para el agotamiento de recursos internos, que han operado a lo largo de los años y traen como consecuencia la falta de acceso a la justicia en Venezuela. La segunda, analiza el incumplimiento del Estado venezolano en relación con las decisiones del sistema interamericano y universal de protección de derechos humanos, en dos sentidos. Por una parte, como un indicador para establecer la falta de disposición del Estado en garantizar el acceso a mecanismos de protección judicial; y por la otra, esas mismas decisiones y recomendaciones han identificado elementos específicos en el deterioro de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho en Venezuela. Finalmente, se analizan los hechos ocurridos en Venezuela a partir del año 2017 relacionados al quebrantamiento de la separación de poderes y la falta de independencia judicial. Dichos hechos, por su gravedad, naturaleza y la forma cómo operan, consagra el momento a partir del cual quedó consolidada de manera inequívoca la indisposición del Estado venezolano a garantizar el derecho a la protección judicial.

En consecuencia, mientras permanezcan vigentes los elementos considerados en el análisis resultaría aplicable la fórmula planteada para el requisito de agotamiento de recursos internos en relación con casos de violaciones de derechos humanos y el acceso a la justicia internacional.

## A. LOS OBSTÁCULOS EN VENEZUELA PARA EL AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS

La Comisión Interamericana ha emitido 3 informes de país sobre Venezuela<sup>81</sup>, y desde el año 2002 hasta la fecha, ha incluido al país en el Capítulo IV de su Informe Anual<sup>82</sup>. Esto quiere decir que, por casi dos décadas, la CIDH ha considerado a través de su mecanismo de monitoreo, un “deterioro de la situación de derechos humanos en Venezuela” y analizado cómo esto ha comprometido “[...] seriamente la estabilidad del Estado de Derecho” en el país<sup>83</sup>. Así, de manera consistente, la Comisión ha determinado que Venezuela se enmarca en una situación que requiere

<sup>81</sup>CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela. 24 de octubre de 2003; CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 30 de diciembre de 2009; y CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. 31 de diciembre de 2017.

<sup>82</sup>Desde el año 2002, la CIDH ha incluido a Venezuela en el Capítulo IV de su Informe anual, a excepción del año 2004 donde realizó un seguimiento a las recomendaciones del informe de país del año anterior.

<sup>83</sup>CIDH. Informe anual de 2002. Capítulo IV sobre Venezuela. De hecho, la Comisión expresó preocupación por la situación de derechos humanos en Venezuela desde el año 2000 advirtiendo en ese momento limitaciones al derecho a la libertad de expresión. Ver: CIDH. Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la libertad de Expresión. 16 de abril de 2001.

una atención prioritaria, y desde el 2017 ha intensificado sus labores de monitoreo a la situación de derechos humanos en el país. Específicamente, ese año anunció la creación de la “Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (SACROI) para articular [sus] diferentes mecanismos [...] en su atención a la grave situación de Venezuela”. En el 2019, la Comisión Interamericana anunció igualmente la “instalación del Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE), con el objetivo de fortalecer el uso de sus mecanismos de protección y monitoreo, responder de manera oportuna y efectiva a los nuevos desafíos que requiere la grave crisis de derechos humanos en el país”<sup>84</sup>.

Por su parte, el Sistema de Naciones Unidas ha tenido la oportunidad de resaltar los principales problemas en relación con la independencia del Poder Judicial en el país. El 27 de septiembre de 2019, por medio de la Resolución 42/25 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se creó la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre Venezuela<sup>85</sup>.

El 16 de septiembre de 2020 la misión presentó un informe exhaustivo<sup>86</sup> en donde concluyó que “[l]as investigaciones de la Misión revelan una interferencia en la independencia del poder judicial, que obstaculiza el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial”. El 6 de octubre de 2020, a través de la resolución 45/20 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>87</sup> extendió el mandato de la misión de investigación hasta septiembre de 2022.

\*

Desde 2002 la Comisión constató que ya existía “una clara debilidad de los pilares fundamentales para la existencia del Estado de Derecho en un sistema democrático”, incluyendo entre estos “la falta de independencia del poder judicial”, “las limitaciones a la libertad de expresión”, y “la poca credibilidad de las instituciones de control debido a la incertidumbre sobre la constitucionalidad de su designación y la parcialidad de sus actuaciones”. Debido a ello, la CIDH urgió “al fortalecimiento del Estado de Derecho en Venezuela con la mayor brevedad posible”<sup>88</sup>.

En su informe de país del año 2003, la Comisión identificó una serie de obstáculos para la administración de justicia y la protección de derechos humanos en Venezuela<sup>89</sup>, a saber: i) la situación de provisionalidad de jueces, en relación con la autonomía e independencia del poder judicial; ii) la integración de instituciones tales como la Dirección Ejecutiva de la Magistratura,

84 CIDH. *CIDH instala el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela* (MESEVE). 21 de octubre de 2019.

85 ONU, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2019, A/HRC/RES/42/25, 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://daccess-ods.un.org/TMP/357274.748384953.html>

86 Consejo de Derechos Humanos. Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: [https://cepaz.org/wp-content/uploads/2020/09/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://cepaz.org/wp-content/uploads/2020/09/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

87 <https://daccess-ods.un.org/TMP/1906881.63042068.html>

88 CIDH. Informe Anual 2002. Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 66.

89 CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*. 24 de octubre de 2003. Capítulo sobre la administración de justicia y derechos humanos.

del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), así como la designación del Defensor del Pueblo, del Fiscal General y del Contralor General de la República; iii) los “alarmantes niveles de impunidad” que constituían “un factor determinante en la pérdida de confianza pública en las institucionales” y ponía en “serio riesgo la institucionalidad democrática en el país”; y iv) las graves limitaciones para el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH y de otros organismo internacionales por parte del Estado, a partir de la sentencia No. 1942 del Tribunal Supremo de Justicia de 15 de julio de 2003<sup>90</sup>. En conclusión, la CIDH reiteró que todas estas situaciones suponían “una clara debilidad de los pilares fundamentales para la existencia del Estado de Derecho en un sistema democrático” e insistió en la necesidad de “revertir el proceso de deterioro del Estado de Derecho en Venezuela”<sup>91</sup>.

En relación con la designación de los magistrados del TSJ, luego de la aprobación la Constitución de 1999, los organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalaron que las garantías constitucionales para la independencia e imparcialidad del Poder Judicial no habían sido respetadas<sup>92</sup>. De igual forma, la Organización de Naciones Unidas señaló que la Asamblea Nacional Constituyente del 1999 llevó consigo una serie de decisiones que aumentaron los poderes del gobierno sobre la selección de los y las magistradas del TSJ<sup>93</sup>.

Desde entonces, se ha incurrido en numerosas irregularidades, destacando entre ellas, el nombramiento en el año 2004 de doce nuevos magistrados que fueron designados por la coalición oficialista -simpatizantes del entonces presidente, Hugo Chávez-, a través de la aprobación de una reforma a la Ley Orgánica del TSJ. Como consecuencia, obteniendo una gran mayoría de magistrados en el Tribunal Supremo. Al respecto, el Relator Especial sobre independencia de magistrados y abogados, concluyó que la adopción y aplicación de esta Ley



<sup>90</sup> La CIDH destacó al respecto el siguiente extracto de dicho fallo:

Si un organismo internacional, aceptado legalmente por la República, amparara a alguien violando derechos humanos de grupos o personas dentro del país, tal decisión tendría que ser rechazada, aunque emane de organismos internacionales protectores de los derechos humanos. Es posible que si la República así actúa, se haga acreedora de sanciones internacionales, pero no por ello los amparos o los fallos que dictaran estos organismos se ejecutarán en el país, si ellos resultan violatorios de la Constitución de la República y los derechos que ella garantiza.

Al fin y al cabo, el artículo 19 constitucional garantiza a toda persona el goce y ejercicio de los derechos humanos, siendo el respeto de ellos obligatorio para los órganos del Poder Público, de conformidad con la Constitución de 1999, con los Tratados sobre Derechos Humanos suscritos por la República y las leyes venezolanas, siempre que estos cuerpos normativos no colidan con principios constitucionales sobre Derechos Humanos, o atenten contra los Principios Fundamentales de la Constitución.

La Sala considera que, por encima del Tribunal Supremo de Justicia y a los efectos del artículo 7 constitucional, no existe órgano jurisdiccional alguno, a menos que la Constitución o la ley así lo señale, y que aun en este último supuesto, la decisión que se contradiga con las normas constitucionales venezolanas carece de aplicación en el país, y así se declara.

<sup>91</sup> CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*. 24 de octubre de 2003, párrs. 574-575.

<sup>92</sup> CIDH (29 de diciembre de 2003) *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.LN/II.118, d.C. 4 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, parr 186.

<sup>93</sup> ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 149. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

*“contraria a la Constitución venezolana y a los principios del derecho internacional, ha creado un poder judicial fuertemente politizado”<sup>94</sup>.*

Para el año 2009, en su segundo informe de país, la Comisión constató la persistencia de las situaciones antes señaladas y su agravamiento, así como otras serias restricciones al pleno goce de los derechos humanos en Venezuela y que guardan también una relación directa con la administración de justicia. Al respecto, se destacan: i) “la falta de una efectiva separación e independencia de los poderes públicos en Venezuela”; ii) falta de garantías para el ejercicio de derechos con independencia de la posición frente a las políticas de gobierno, iii) utilización del “poder punitivo del Estado para intimidar o sancionar a personas en virtud de su opinión política”; y iv) inexistencia de condiciones “para que los defensores de derechos humanos y los periodistas ejerzan libremente su labor”<sup>95</sup>.

Sobre la profundización de la falta de separación e independencia de los poderes públicos, la Comisión realizó varias determinaciones importantes. Además de analizar la continuidad en la situación de provisionalidad de jueces y fiscales, la ausencia de concursos de oposición, así como la falta de independencia de los órganos disciplinarios<sup>96</sup>.

El Sistema de Naciones Unidas también tuvo la oportunidad de resaltar este aspecto, siendo alertado el carácter temporal de los nombramientos de las y los jueces, siendo ello uno de los principales problemas en relación con la independencia del Poder Judicial en el país. De hecho, la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, que generó su primer informe conclusivo el 15 de septiembre de 2020, observó que, según la Constitución venezolana, la admisión a la carrera judicial se determina a través de un proceso de concurso público. Sin embargo, dichos concursos no se han realizado durante más de 16 años, y, por el contrario, los jueces en su gran mayoría son nombrados provisionalmente y pueden ser seleccionados y destituidos sin causa o cumplimiento del proceso establecido constitucionalmente, siendo más de la mitad de los jueces seleccionados militantes del PSUV, aun cuando se exige constitucionalmente que los y las juezas no se involucren en el activismo político<sup>97</sup>.

En este mismo sentido, recientemente, el Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Diego García-Sayán, realizó un pronunciamiento instando al Estado

94 ONU. CDH. *“Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Leandro Despouy, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2004/33 - Addendum: Situations in specific countries or territories”*. 18 de marzo de 2005, párr. 167.

95 CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009.

96 Ver: CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009. Capítulo III. La separación e independencia de los poderes públicos.

97 ONU. CDH. *“Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”*. 15 de septiembre de 2020, párrs. 156, 157 y 159. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

venezolano a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar plenamente que jueces y magistrados puedan realizar sus funciones con plena independencia, sosteniendo que “en el actual periodo de inestabilidad, la falta de fiscales y magistrados de carrera, así como el hecho de que la mayoría de jueces tengan nombramientos provisionales y de corta duración, produce una severa merma en la independencia del sistema judicial”<sup>98</sup>.

De hecho, la situación de jueces provisorios en Venezuela ha incidido en numerosos casos de detenciones arbitrarias de personas, que ha llevado al Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (GTDA) de Naciones Unidas<sup>99</sup> a considerar que:

35. (...) el Grupo de Trabajo ratifica lo sostenido en su informe sobre su misión al Perú en 1998 (E/CN.4/1999/63/Add.2). En ese informe, el Grupo de Trabajo consideró que la situación de los jueces y fiscales que se encontraban a título “provisional” era “grave”, compartiendo el juicio del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en el sentido que “el enjuiciamiento de las personas [...] por jueces cuya inamovilidad no esté garantizada constituye prima facie una violación del derecho a ser juzgado por un tribunal independiente” (E/CN.4/1998/39/Add.1, párr. 106) (Resaltado añadido).

36. El Grupo de Trabajo recuerda que los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, que la Asamblea General hizo suyos en sus resoluciones 40/32 y 40/146, exigen la garantía de “la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa, como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”. A este respecto, el citado informe del Grupo de Trabajo recomendaba al Gobierno “restablecer la propiedad en el empleo de jueces y fiscales, sin discriminación alguna por motivos políticos ni de otro orden”, agregándose que “la restitución de las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura debiera ser inmediata” (E/CN.4/1999/63/Add.2, párr. 175) (Resaltado añadido).

Según documentó la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, en Venezuela existe un alto índice (80%) de jueces provisorios y sin estabilidad en el cargo. El Relator verificó que la Comisión Judicial en Venezuela puede nombrar y remover a jueces provisorios “sin brindarles ningún tipo de garantía de estabilidad”: simplemente “dejando sin efecto” su nombramiento, sin razón ni motivo alguno, ni procedimiento ni motivación y sin derecho a apelar o recurrir dicha decisión. Este hecho puede, en palabras del Relator, “representar una coacción sobre jueces, quienes, como consecuencia de esta situación, pueden dejar de ser independientes, autónomos e imparciales para contentar al poder político del que depende su estabilidad laboral”. La Relatoría recibió en ese sentido, comunicaciones que denuncian la situación de jueces titulares, en tanto que estos pueden ser suspendidos y sometidos a procesos disciplinarios arbitrarios, carentes de garantías de defensa e imparcialidad<sup>100</sup>.

98 ONU. “Venezuela: Relator Especial urge al Estado garantizar la independencia judicial mientras se acentúa la presión gubernamental”. 08 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24150&LangID=S>

99 Opinión núm. 27/2011 relativa a Marcos Michel Siervo Sabarsky (República Bolivariana de Venezuela)

100 ONU. “Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”: Sobre la falta de independencia de la judicatura y fiscalía de Venezuela, incluido el Tribunal Supremo de Justicia. Referencia AL VEN 1/2019. 06 de febrero de 2019. págs. 1-3. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24334>

FOTO:



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA



La Comisión, a su vez, constató la persistencia en el uso de la figura de delegación de facultades legislativas en el poder ejecutivo, mediante las cuales se habían creado figuras penales en Venezuela. Al respecto, la CIDH señaló una vez más, que en general, estos procesos de delegación legislativa se estaban realizando sin que existiera “un verdadero control de la facultad legislativa del poder ejecutivo, no existiendo un mecanismo que posibilite una correlación equilibrada del poder público como garantía para la vigencia de los derechos humanos [Resaltado fuera del original]”. Sobre el ámbito penal, la Comisión enfatizó que su delegación legislativa afectaba el principio de legalidad por lo que resultaba contrario a la Convención Americana<sup>101</sup>.

Sobre el poder judicial, la CIDH identificó en particular cómo se venía concretando su falta de independencia del poder ejecutivo, señalando que era posible identificar como dicha situación se “agudiza[ba] en los casos de alta connotación política”, lo que se traducía igualmente en una afectación a la “confianza de la sociedad en la justicia”<sup>102</sup>. Por ejemplo, tuvo en cuenta la alta incidencia de casos referidos a acciones contra las actuaciones de organismo del Estado, que habían sido declarados sin lugar o no se obtuvieron pronunciamientos de fondo<sup>103</sup>. Otro aspecto en el que la CIDH consideró que se manifestaba la falta de independencia de los poderes era “el sistema de asignación de causas en el Ministerio Público”, siendo que, de acuerdo con la información disponible, dicho sistema no era objetivo dado que “[...] todas las investigaciones relacionadas con los intereses del partido de gobierno y el ejecutivo se encontrarían concentradas en un pequeño grupo de fiscales”<sup>104</sup>.

En añadidura, la ONU manifestó su preocupación por la falta de autonomía e imparcialidad del Poder Judicial venezolano, y específicamente, el Alto Comisionado expresó en 2016 su inquietud por las presiones que enfrentaban los jueces y fiscales cuando trataban casos políticamente sensibles<sup>105</sup>, así como también las consecuencias negativas que algunos jueces padecen por adoptar decisiones desfavorables al gobierno<sup>106</sup>.

101 CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párrs. 330-331.

102 CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 302.

103 CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 306.

104 Ver: CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 308.

105 ONU. Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la reunión extraordinaria del Consejo de Derechos Humanos con motivo de la visita del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, 12 de noviembre de 2015.

106 ONU. CDH. Grupo de Trabajo sobre el EPU. “Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo”. 25 de agosto de 2016, párr. 39. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/189/03/PDF/G1618903.pdf?OpenElement>



Al respecto, la Misión de determinación de los hechos también hizo alusión de manera específica a las persecuciones penales a las que han sido sometidos algunos jueces y fiscales a raíz de sus decisiones. Entre ellas, la magistrada María Lourdes Afiuni, quien fue detenida arbitrariamente luego de ordenar la libertad condicional de Eligio Cedeño, una persona cuya detención había sido considerada arbitraria por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria. La jueza fue condenada en 2019 por un delito que no está tipificado en la legislación venezolana, y desde el año 2009, su caso creó una atmósfera de miedo entre los jueces denominada “el efecto Afiuni”<sup>107</sup>. Esto ha incidido en las presiones externas al poder judicial, en virtud del temor que día a día sufren los jueces de ser víctimas de represalias si llegasen a adoptar alguna decisión contraria a los intereses del gobierno.

Adicionalmente, existen una serie de factores internos al Poder Judicial que también entorpecen el ejercicio libre de la función judicial en Venezuela. En la actualización del examen sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela llevado a cabo en 2020, la Alta Comisionada para los derechos humanos, sostuvo su preocupación respecto a que “la inseguridad de que adolece la titularidad de los jueces los deje expuestos a la injerencia de sus superiores y de fuentes externas”. Entendiendo que ello “refleja que los magistrados del TSJ tienen control sobre las decisiones de los tribunales inferiores en todo el país, sobre todo en el ámbito del derecho penal”. Asimismo, en esa oportunidad, nuevamente se hizo hincapié en que especialmente en los casos de relevancia política, los jueces aguardan recibir instrucciones de los magistrados del TSJ antes de tomar una decisión por temor a ser despedidos o a sufrir otras represalias<sup>108</sup>.

Por su parte, el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados ha observado que el Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela, “fue y ha sido, presuntamente, objeto de una operación de copamiento y control por “magistrados” militantes del partido de gobierno (PSUV) y otros partidarios y obedientes a éste, mediante nombramientos subjetivos que no cumplirían los requisitos, procedimientos y mayorías especiales requeridas por la Constitución”. La Relatoría verificó efectivamente que la Asamblea Nacional anterior a la electa en 2015 con mayoría opositora, habría procedido a la designación y juramentación, en forma diferente a la establecida en la Constitución, con base a un proceso irregular de preselección y presuntamente sin respetar la disposición legal que consagra el “procedimiento de designación y juramentación”, establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia .<sup>109</sup>

107 ONU. CDH. “Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”. 15 de septiembre de 2020, párr. 161. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

108 ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 9. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

109 ONU. “Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”: *Sobre la falta de independencia de la judicatura y fiscalía de Venezuela*, incluido el Tribunal Supremo de Justicia. Referencia AL VEN 1/2019. 06 de febrero de 2019. págs. 1-3. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24334>

Ahora bien, la Comisión también ha constatado desde su primer informe sobre Venezuela “un claro deterioro de la situación de los derechos humanos” en el país, y “la existencia de una impunidad estructural en el sistema de justicia venezolano [Resultado fuera del original]”<sup>110</sup>. Esta impunidad estructural ha sido analizada por la CIDH desde distintas perspectivas. Por ejemplo, ha señalado que la situación de impunidad en los casos de violencia opera como un “patrón [...] que afecta de manera particular a los comunicadores sociales, los defensores de derechos humanos, los sindicalistas, las personas que participan en manifestaciones públicas, las personas privadas de su libertad, los campesinos, los pueblos indígenas y las mujeres”<sup>111</sup>. Por otra parte, también consideró en su informe de 2009, la existencia de:

[...] un patrón de retardo procesal que afecta especialmente a los casos en los cuales el ejecutivo no tiene un interés particular. Por el contrario, aquellos casos en los cuales existe un interés del ejecutivo o en los cuales están involucradas personas afectas al gobierno, se estarían resolviendo con gran celeridad. Según la información recibida, esta situación estaría afectando a todos los niveles de los juzgados, incluyendo el Tribunal Supremo de Justicia, así como también el Ministerio Público<sup>112</sup>.

Estas debilidades institucionales del Poder Judicial han generado un efecto importante sobre las mujeres. La ACNUDH observó por ejemplo a mediados de 2020, una falta de diligencia debida en los procesos de investigación relativos a casos de violencia de género. De hecho y a pesar de que existen formalmente tribunales y unidades policiales especializados en la violencia de género, los testimonios de las víctimas recibidos por la Oficina de la Alta Comisionada reflejan que estos carecen por lo general de un enfoque centrado en las víctimas. Asimismo, se ha destacado que solo existen cinco refugios para ofrecer protección a las mujeres que son víctimas de la violencia de género en la República Bolivariana de Venezuela, y se han visto fuertemente debilitados a causa de la crisis económica. La ACNUDH a su vez recibió información sobre presuntos casos de trata de personas, inclusive de mujeres y niñas, con fines de explotación sexual, que eran llevadas a Trinidad y Tobago y Curaçao. En junio de 2019 y el 20 de febrero de 2020, varios familiares de personas desaparecidas denunciaron su desaparición ante el Ministerio Público, pero las investigaciones para dar con su paradero y descubrir la presunta existencia de redes de trata han avanzado poco<sup>113</sup>.



<sup>110</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 3.

<sup>111</sup> CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 4.

<sup>112</sup> CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 307.

<sup>113</sup> ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 30. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)



En el mismo sentido, la Alta Comisionada señaló el hecho de que la mayoría de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Venezuela, no habían tenido un efectivo acceso a la justicia y a vías de recurso. Esto tanto por miedo a represalias, como por falta de confianza en el sistema judicial. Lo último lo refuerza subrayando que tanto la falta de independencia del poder judicial, así como la corrupción que existe dentro del mismo constituyen obstáculos a los que se enfrentan las víctimas al momento de buscar justicia y reparación<sup>118</sup>.

Por otra parte, dada la relación entre impunidad y corrupción, la Comisión también ha advertido que ante “la existencia de altos niveles de corrupción en Venezuela” que “permean aún más la débil institucionalidad estatal”, se ha generado igualmente un “impacto profundo en el ejercicio de derechos humanos fundamentales para el régimen democrático”. En vista de ello, la CIDH urgió al Estado venezolano asegurar que los actos de corrupción que se han denunciado en los últimos años

[...] sean investigados de manera independiente e imparcial y sin demora, sin influencias ni discriminación con base en la pertenencia a determinados partidos políticos o en los cargos ocupados por los investigados. Asimismo, el Estado tiene el deber de evitar que estos hechos de corrupción se repitan, por lo que resulta fundamental la adopción de medidas preventivas. Entre estas medidas resultan fundamentales aquellas que permitan gobernar con base en los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad pública efectiva, esenciales para el funcionamiento de una sociedad democrática<sup>119</sup>.

Como si ello no fuese suficiente, la ACNUDH reconoció que el salario mensual de un juez gira en torno a 30 dólares de los Estados Unidos, lo cual incrementa el riesgo de corrupción en todos los ámbitos y a todos los niveles de la administración de justicia<sup>120</sup>.

Asimismo, en relación con la provisionalidad de los fiscales. En su último informe de país de 2017 y teniendo en cuenta el seguimiento detallado que ha hecho también a la provisionalidad de fiscales en el país, la CIDH reiteró su preocupación porque casi todos los fiscales en Venezuela estarían en esta situación, y que no existan fiscales titulares con competencia a nivel nacional<sup>121</sup>. Además, la Comisión destacó como uno de los serios obstáculos para superar esta problemática, que todavía para 2017 no se encontraba operativo el sistema disciplinario previsto en la Ley Orgánica del Ministerio Público, lo que ha propiciado que los fiscales puedan ser removidos de manera discrecional por la Fiscalía General o sin procedimiento legal alguno<sup>122</sup>. Como fue señalado anteriormente, este es uno de los elementos estructurales que impacta tanto la capacidad de las Fiscalías para iniciar procesos penales, como la superación de la grave situación de impunidad estructural que existe en Venezuela en relación con delitos sobre violaciones de derechos humanos<sup>123</sup>.

118 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela. A/HRC/41/18. 9 de octubre de 2019.

119 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 147.

120 ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 10. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

121 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 135.

122 La CIDH tuvo en cuenta los estudios realizados por la Comisión Internacional de Juristas así como la información recibida durante audiencias públicas sobre Venezuela. Ver: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 135.

123 Ver: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 133.

Sobre este asunto, la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados tuvo la oportunidad de confirmar que los fiscales del Ministerio Público en Venezuela “son en un 100% provisorios, ello es, de libre nombramiento y remoción por el Fiscal General de la República”<sup>124</sup>.

De hecho, la mencionada Misión de Naciones Unidas de determinación de los hechos, lamentó que, han sido más los jueces y abogados que han declarado haber sido objeto de presiones indebidas, señalando que el presidente Nicolás Maduro y Diosdado Cabello dan órdenes específicas a la Fiscalía General respecto a qué casos perseguir, quedando “de rodillas” el Poder Judicial frente al Ejecutivo . Vale decir referente a esto, que la Alta Comisionada Bachelet también constató esta situación y alertó que el nivel de inseguridad de titularidad que afecta también a los fiscales del Ministerio Público. Según reseñó, casi todos ellos son provisionales y su nombramiento y destitución se dejan a la potestad discrecional del Fiscal General, pese a que por ley debe ser a través de concurso público<sup>126</sup>.

Otro elemento tiene que ver con la falta de acceso a la información pública en Venezuela, y que ha sido analizado en particular por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH en los últimos años. En ese sentido, desde el informe de país del año 2003, la CIDH y su Relatoría Especial advirtieron que, pese a que el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado en la propia Constitución venezolana, “en la práctica no [había] un verdadero acceso a la información en poder del Estado”<sup>127</sup>. En su Informe de 2017, la Comisión se refirió al seguimiento realizado a este tema durante varios años, y destacó que Venezuela continúa siendo uno de los pocos países de la región que “no cuenta con una ley de acceso a la información pública y, **en la última década la [Asamblea Nacional] y el Poder Ejecutivo han expedido decenas de normas que establecen excepciones genéricas y ambiguas al acceso a la información pública** [Resaltados fuera del original]” . Además, la CIDH constató que:

124 ONU. “Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”: Sobre la falta de independencia de la judicatura y fiscalía de Venezuela, incluido el Tribunal Supremo de Justicia. Referencia AL VEN 1/2019. 06 de febrero de 2019. págs. 1-3. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24334>

125 ONU. CDH. “Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”. 15 de septiembre de 2020, párr. 162. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

126 ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 15. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

127 CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*. 24 de octubre de 2003, párr. 481.

128 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 328.

[...] no solo no existe un marco jurídico adecuado para la protección y garantía del derecho de acceso a la información pública, sino que los recursos judiciales y administrativos que podrían servir para efectos de acceder a la información se han mostrado reiteradamente ineficaces para tal propósito. En efecto, la CIDH y su Relatoría Especial recibieron información relativa a la expedición de sentencias en las cuales, contrario a lo establecido en los estándares interamericanos, los tribunales declararon inadmisibles los recursos interpuestos por ciudadanos en contra de la negativa de autoridades de proporcionarles información pública, a partir de un criterio adoptado por la Sala Constitucional del TSJ, en junio de 2010, según el cual, 'aun cuando el texto constitucional reconoce el derecho ciudadano a ser informado, determina límites externos al ejercicio de tal derecho, en el entendido de que no existen derechos absolutos'. A partir de tal criterio, los tribunales nacionales niegan sistemáticamente el acceso a la información en poder del Estado [Resaltados fuera del original]<sup>129</sup>.

En definitiva, para la Comisión Interamericana existe en Venezuela “[...] una política de secreto y control de información sobre asuntos públicos, que tiene graves consecuencias para la exigencia y promoción de otros derechos humanos en muy diversos ámbitos”<sup>130</sup>.

Las series dificultades de acceso a la información no se han limitado a los asuntos de interés público, sino además a información que resulta relevante para la prosecución de un juicio. La CIDH ya ha tomado conocimiento, especialmente, sobre las falencias en las investigaciones que consisten concretamente, entre otras cosas, en la falta de acceso al expediente por parte familiares y defensores de derechos humanos, generando en su conjunto que la mayoría de las denuncias por violaciones a los derechos humanos queden impunes en el país<sup>131</sup>.

El Sistema Universal también considerado la institucionalizada vulneración de las garantías del debido proceso en diversos contextos, y más recientemente, la oficina del ACNUDH, tras analizar el procesamiento de unos cien (100) casos documentados en el marco de las detenciones a miembros de la fuerza armada en 2018, encontró que existe un patrón señalado de múltiples irregularidades adjetivas que enfrentan los imputados y sus abogados entre las cuales destaca principalmente: mayores dificultades de acceso a tribunales, así como a los expedientes de sus defendidos y otra información importante para preparar una defensa adecuada<sup>132</sup>. En 2017 se registró que en Venezuela, los abogados tuvieron problemas para obtener los expedientes, e incluso se llegó a ratificar mediante testimonios de representantes legales que, cuando finalmente asisten a las audiencias desconocen lo que van a defender con certeza<sup>133</sup>.

<sup>129</sup>CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 331.

<sup>130</sup>CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 333.

<sup>131</sup>CIDH. Informe de País: *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela* 2017. 31 de diciembre de 2017, párr. 400, 401. Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/InformePai%CC%81sCIDH.pdf>

<sup>132</sup>ONU. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe: *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. Junio 2018. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf)

<sup>133</sup>ONU. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe: *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. junio 2018, cit.

Finalmente, en 2017, y como una práctica sistemática verificada por la Comisión en Venezuela, en su último informe de país señaló la utilización de la jurisdicción penal militar. La CIDH afirmó que:

[...] decenas de civiles detenidos en el marco de las manifestaciones estarían siendo procesados y/o juzgados en la jurisdicción penal militar, la cual no cumple con el requisito de independencia e imparcialidad. Además, se imputarían los delitos de ‘traición a la patria’, ‘rebelión’ y ‘ataque al centinela’, en contravención del principio de legalidad<sup>134</sup>.

Frente a ello, la Comisión expresó “su enérgico rechazo a estos actos y [enfaticó] que el uso de la jurisdicción penal militar para el procesamiento de civiles implica la violación de una serie de derechos, como el derecho al juez natural, independiente e imparcial. Desnaturaliza además las garantías judiciales de manera transversal en todo el proceso, lo cual tiene grave consecuencias en la vigencia del Estado de Derecho [Resaltados fuera del original]”<sup>135</sup>. En ese sentido, la CIDH hizo un llamado urgente al Estado a “tomar las medidas necesarias, incluyendo de índole legislativa, para que personas civiles no sean investigadas, procesadas y/o juzgadas por la jurisdicción penal militar y de ser el caso, reconducir procesos en curso a la vía ordinaria”<sup>136</sup>.

En agosto de 2017, varios Expertos de Naciones Unidas mostraron su preocupación respecto del creciente uso de tribunales militares para juzgar a civiles, enfatizando en que “[t]ales actos estarían en abierta violación al derecho de no ser privado arbitrariamente de la libertad, al debido proceso y a ser juzgado por un juez natural, independiente e imparcial. Además, constituirían graves violaciones a los derechos de libertad de reunión pacífica y de expresión”<sup>137</sup>. Reiteraron, en ese sentido, que los órganos judiciales militares no deberían de ser competentes para juzgar a civiles y que más bien éstos deben de ser juzgados por tribunales ordinarios.

134 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 24.

135 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 261. Ver también: CIDH. CIDH expresa profunda preocupación por el agravamiento de la violencia en Venezuela y el uso de la jurisdicción militar para procesar a civiles. 26 de mayo de 2017.

136 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017. Capítulo 6: Conclusiones y Recomendaciones.

137 Venezuela debe poner fin a la detención sistemática y el uso de tribunales militares contra manifestantes, 4 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21939&LangID=S>.

En ese orden de ideas, la ACNUDH manifestó su preocupación a su vez ante el continuado uso de la jurisdicción militar para enjuiciar a civiles. Se debe resaltar en este punto, como ha referido la propia Alta Comisionada, que la jurisdicción penal militar venezolana, los jueces, fiscales y abogados son considerados militares en servicio activo, por lo que están sometidos a la disciplina militar y al principio de obediencia jerárquica<sup>138</sup>.

De hecho, otra fuente de alarma para Naciones Unidas es el establecimiento de tribunales con competencia en delitos vinculados al terrorismo y cuyos procedimientos judiciales “no son compatibles con las garantías de debido proceso y el derecho a un juicio justo”. La Alta Comisionada evidenció que cuentan con un mandato incierto, reservado y con las audiencias que no son siempre de carácter público y se componen por jueces provisionales que son nombrados “siguiendo procedimientos carentes de transparencia”. La ACNUDH señaló a tales efectos que desde 2018, se ha venido recurriendo cada vez más a estos tribunales para juzgar casos de relevancia política, incluyendo de militares<sup>139</sup>.

Considerando elementos como los que han descritos, la Misión Internacional de determinación de los hechos ha concluido que el Poder Judicial en Venezuela se ha convertido con el paso de los años en un instrumento de represión<sup>140</sup>, y el hecho de que se socavara la independencia judicial ha contribuido a la comisión de múltiples vulneraciones y violaciones a los derechos de las y los venezolanos, en donde además, la injerencia del Poder Ejecutivo en los procesos judiciales contribuyeron a diversas detenciones arbitrarias, entendiéndose que la ausencia de control por parte del Poder Judicial sobre otros agentes del Estado, ha perpetuado la impunidad frente a las vulneraciones y delitos cometidos en Venezuela<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup>ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 13. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

<sup>139</sup>ACNUDH, 15 de julio de 2020, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, párr. 14. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

<sup>140</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 165. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>141</sup>ONU. CDH. “*Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 25 de septiembre de 2020, párrs. 18, 138 y 155. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/45/33>



FOTO:



# B.El incumplimiento del Estado venezolano con las decisiones de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos: un indicador relevante sobre el acceso a recursos

En el sistema interamericano se ha documentado ampliamente los graves retrocesos registrados en los últimos años en relación con el incumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales, y la falta implementación de medidas de reparación dictadas por la Corte Interamericana, y recomendaciones emitidas por la CIDH. Este incumplimiento de las decisiones y recomendaciones de los órganos del sistema permite identificar claramente cómo la voluntad del Estado ha sido perpetuar en particular las fragilidades plenamente identificadas del sistema de justicia venezolano, socavando su independencia y consolidando en la actualidad.

Cabe destacar que en el sistema interamericano se han decidido casos contenciosos que abordaron varias de las situaciones estructurales sobre la falta de independencia del poder judicial en Venezuela. En consecuencia, la Corte Interamericana dictó en las respectivas sentencias, medidas de no repetición como parte de las reparaciones, que esencialmente se relacionan con los procesos de libre remoción de jueces temporales y provisorios, así como la promulgación de la normativa necesaria para la implementación de un régimen disciplinario para jueces con las debidas garantías<sup>142</sup>.

La Corte Interamericana verificó que - la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y Comisión Judicial por parte del TSJ - han sido responsables de la remoción arbitraria de jueces provisionales, afectando con ello la garantía de independencia judicial. Si bien la Comisión de Reestructuración fue finalmente disuelta, la CIDH ha señalado que la situación de provisionalidad de jueces en Venezuela no se ha superado, entre otras cosas, porque: i) sigue existiendo la Comisión Judicial que puede nombrar y remover jueces provisorios de manera discrecional, ii) la jurisdicción disciplinaria no se considera aplicable a los jueces provisorios, y por iii) la "insuficiencia de concursos públicos para nombrar a jueces titulares"<sup>143</sup>.

Como se detalla a continuación, el Estado venezolano lejos de avocarse al cumplimiento de las medidas ordenadas y recomendaciones formuladas para superar estas problemáticas, ha perpetuado su vigencia y en años más recientes se ha verificado un agravamiento de la situación.

Un primer antecedente relevante ocurrió en el año 2008, cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró "inejecutable" la sentencia de la Corte Interamericana en el caso

<sup>142</sup>Ver: Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; Corte IDH. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197; y Corte IDH. Caso *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227.

<sup>143</sup>Ver: CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 86.

Apitz Barbera y otros<sup>144</sup>. Tanto por la naturaleza de la decisión emitida por el máximo tribunal interno, y porque justamente las medidas de reparación en el caso tenían que ver con aspectos fundamentales de la independencia judicial en Venezuela, esta decisión marcó un punto de inflexión importante. Así, es una decisión deliberada del Estado venezolano de no atender las serias problemáticas que afectan la independencia e imparcialidad del Poder Judicial. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que:

El incumplimiento manifiesto expresado por medio de la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia impide el efecto útil de la Convención y su aplicación en el caso concreto por su intérprete último. Del mismo modo, desconoce el principio de cosa juzgada internacional sobre una materia que ya ha sido decidida, y deja sin efecto y hace ilusorio el derecho al acceso a la justicia interamericana de las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo cual perpetúa en el tiempo las violaciones de derechos humanos que fueron constatadas en la Sentencia [Resaltados fuera del original]<sup>145</sup>.

Por su parte, la CIDH también ha considerado que el incumplimiento del Estado no se trata de una situación aislada, sino que Venezuela “registra un grave precedente” en este ámbito pues a la falta de cumplimiento sustancial a las sentencias de la Corte, se suman actuaciones como las decisiones del Tribunal Supremo que abiertamente han desconocido su obligatoriedad<sup>146</sup>.

Asimismo, la CIDH ha destacado el reiterado incumplimiento de las medidas y recomendaciones de carácter estructural que por más de una década ha realizado al Estado venezolano, en materia de garantías para la independencia e imparcialidad del poder judicial, el debido proceso legal y el acceso efectivo a la justicia. Si bien en varios Estados de la región pueden identificarse fragilidades importantes en las garantías de independencia de los sistemas de justicia, lo que ha llevado a la CIDH a considerar el impacto regional de esta problemática<sup>147</sup>, en el caso de Venezuela ha considerado que esta problemática tiene unas dimensiones específicas. Este ha sido, junto al “deterioro del Estado de Derecho y las instituciones democráticas”, los elementos centrales en los que la CIDH ha fundamentado su decisión de incluir al país en el capítulo IV de su informe anual desde el año 2002 y hasta la actualidad.

144 Ver: Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012.

145 Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012, párr. 39.

146 CIDH. Informe anual de 2014. Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 335. Esta ha sido la posición señalada por la CIDH de manera reiterada al menos desde su informe anual del año 2014 y hasta su informe de país del año 2017 y su informe anual de 2019. Además, cabe destacar que en el año 2015 la CIDH reiteró su preocupación porque el Tribunal Supremo de Justicia volvió a declarar “inejecutable” otra sentencia de la Corte Interamericana, en el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión)*. Ver: CIDH. Informe Anual de 2015. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 15.

147 CIDH. *Corrupción y derechos humanos. Estándares interamericanos*. OAS/Ser.LV/II. Doc. 236. 6 diciembre 2019, párr. 304.

El relevante problema que enfrenta Venezuela de falta de independencia dentro de su poder judicial ha sido objeto de pronunciamientos, observaciones y recomendaciones por parte de distintos sistemas de protección de derechos humanos como se ha ido reseñando. Entre ellas, las distintas recomendaciones hechas al Estado venezolano en el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU) en 2011, en donde más de diez recomendaciones giraron alrededor de la garantía de la imparcialidad dentro del poder judicial, destacando “respetar y garantizar plenamente la independencia del poder judicial, en particular tomando medidas concretas para garantizar que los jueces puedan ejercer su profesión con plena imparcialidad”<sup>148</sup>. Al respecto, es importante destacar que el Estado venezolano rechazó recomendaciones que instaban a abordar la falta de independencia judicial dentro de Venezuela<sup>149</sup>.

De la misma manera, desde el año 2011<sup>150</sup>, la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados ha advertido al Estado venezolano sobre la falta de independencia en su Poder Judicial, y en repetidas y continuas oportunidades hizo un llamamiento para garantizar juicios imparciales e independientes, en congruencia con los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura<sup>151</sup>.

Así, la administración de justicia en Venezuela ha sido objeto de especial seguimiento para la Comisión expresando de manera reiterada su preocupación por “[...] aspectos que afectan la independencia e imparcialidad del poder judicial, en particular por los altos porcentajes de jueces y fiscales en situación de provisionalidad”, la falta de seguridad jurídica en los procedimientos de designación y sustitución, así como las injerencias del poder ejecutivo en las decisiones

148 ONU. CDH. “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Venezuela”. 07 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/172/46/PDF/G1117246.pdf?OpenElement>

149 Human Rights Watch (31 de octubre de 2016). “Venezuela: Examen Periódico Universal”. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2016/10/31/venezuela-examen-periodico-universal>. Transparencia Venezuela (11 de octubre de 2011). “EPU-ONU: Las recomendaciones que Venezuela no aceptó”. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/epu-ONU-las-recomendaciones-que-venezuela-no-acepto/>

150 ONU. “Mandatos del Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados”: María Lourdes Afiuni. Referencia VEN 3/2011. 9 de diciembre de 2011, pág. 1. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21615>

151 ONU. “Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos; de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias”: María Lourdes Afiuni. Referencia VEN 1/2013. 25 de enero de 2013, pág. 3. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=19592>



Justicia<sup>159</sup>. Al respecto, constató que se “eliminó el requisito de amplio consenso político para la elección de magistrados” y que los procedimientos de designación incluidos en la Ley Orgánica del TSJ “carecían de previsiones adecuadas para evitar que otros poderes del Estado puedan afectar la independencia del tribunal, o que escasas mayorías circunstanciales decidan la composición de éste sin previa consulta a la sociedad a través de un debate amplio y transparente”<sup>160</sup>. La CIDH verificó así que, en una nueva designación de magistrados realizada en diciembre de 2014, la decisión había sido adoptada nuevamente por la mayoría simple de la Asamblea Nacional conformada por la bancada oficialista del PSUV<sup>161</sup>.

Por otra parte, en su Informe Anual de 2016, la Comisión constató que la situación del Estado de Derecho e institucionalidad democrática había continuado deteriorándose y se habían profundizado situaciones estructurales sobre el acceso a la justicia en Venezuela. En primer lugar, afirmó que desde inicios de ese año se había declarado el estado de emergencia económica y de excepción en el país y se había prorrogado al lo largo del año<sup>162</sup>. La Comisión manifestó su preocupación porque el Decreto podía “comprometer el Estado de Derecho y la separación de los poderes estatales”, dotaba al Poder Ejecutivo de “poderes discrecionales” y utilizaba “conceptos amplios y ambiguos” que generaba limitaciones a los derechos humanos, al funcionamiento de organizaciones de derechos humanos en el país y que atribuía funciones de control ciudadano a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, incluyendo la distribución de alimentos y productos de primera necesidad<sup>163</sup>. Asimismo, teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional en ejercicio de sus funciones, había rechazado el decreto y, por su parte, el Tribunal Supremo de Justicia había declarado su constitucionalidad, la CIDH consideró que se estaba desconociendo las decisiones de la Asamblea Nacional “mediante el control político gubernamental del Tribunal Supremo de Justicia”<sup>164</sup>. Más aún, la CIDH, en lo relativo a la falta de independencia de los poderes públicos, consideró que:

Desde el copamiento político del Tribunal Supremo por el gobierno en 2004, el poder judicial ha dejado de funcionar como rama independiente de gobierno, y ha validado sistemáticamente políticas y prácticas gubernamentales que incumplen normas internacionales de derechos humanos. La Asamblea Nacional, que durante gran parte de la última década estuvo bajo control oficialista, promulgó reiteradamente “leyes habilitantes” que dieron al Presidente amplias facultades para legislar. La Asamblea Nacional volvió a copar al Tribunal Supremo con magistrados afines al gobierno más recientemente, en diciembre de 2015, para garantizar la continuidad de un tribunal adepto<sup>165</sup>.



<sup>159</sup>Cabe destacar que, en dicha oportunidad, la CIDH había advertido que en la Ley Orgánica del TSJ promulgada en el año 2004 por la Asamblea Nacional, con aprobación de la mayoría simple de diputados partidarios del oficialismo, se incluyó la posibilidad de que la elección de estos cargos se realice por mayoría simple si luego de tres sesiones plenarias, no se alcanza la mayoría de dos terceras partes de votos favorables

<sup>160</sup>CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela. 24 de octubre de 2003; CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. 30 de diciembre de 2009, párr. 198.

<sup>161</sup>CIDH. Informe Anual de 2015. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 278.

<sup>162</sup>CIDH. Informe Anual de 2016. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 21.

<sup>163</sup>Ver: CIDH. Informe Anual de 2016. Capítulo IV.B sobre Venezuela, y CIDH. *CIDH expresa preocupación ante la declaración del estado de excepción y de emergencia económica en Venezuela*. 1 de junio de 2016.

<sup>164</sup>CIDH. *CIDH expresa preocupación ante la declaración del estado de excepción y de emergencia económica en Venezuela*. 1 de junio de 2016.

<sup>165</sup>HRW, *Venezuela debe revocar el decreto de emergencia vigente*, 6 de junio de 2016. Citado en CIDH. Informe Anual de 2016. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párrs. 68-69.

La Comisión también ha constatado que a partir del año 2015 se ha agudizado la falta de separación y equilibrio de poderes en Venezuela, con el correspondiente impacto en la falta de acceso a la justicia. Por una parte, en diciembre de 2015 se volvió a realizar la designación de nuevos integrantes del TSJ, de manera casi inmediata a que la oposición ganara las elecciones legislativas ese mismo mes. Antes de finalizar su período, la composición anterior de la Asamblea, principalmente oficialista, nombró a 13 nuevos magistrados del TSJ<sup>166</sup>.

Adicionalmente, la CIDH tuvo en cuenta que la Asamblea Nacional decidió conformar una comisión de investigación para dicho proceso de designaciones de magistrados del TSJ, con fundamento en las competencias de control, investigación y fiscalización que la Constitución Nacional le asigna al órgano legislativo. No obstante, en marzo de 2016, la Sala Constitucional del TSJ -conformado ya por los magistrados designados en diciembre de 2015- dictó una decisión en la que “[...] prohibió a la AN revisar o anular los procedimientos de designación de magistrados”<sup>167</sup>. Tiempo después, la Misión Internacional de la ONU para la determinación de los hechos logró observar que existieron múltiples irregularidades en el proceso de selección judicial y la formación de la comisión de candidaturas según los trabajos que había hecho la Asamblea Nacional<sup>168</sup>.

Venezuela volvió a ser objeto de seguimiento de las Naciones Unidas a través de su Examen Periódico Universal, y en esta oportunidad, la cantidad de recomendaciones que giraron en torno al acceso a la justicia y a la falta de independencia del Poder Judicial en el país incrementaron de manera exorbitante a pesar de que ya en 2011 se habían advertido todas las irregularidades y se emitieron una serie de recomendación. Así, años más tarde, el EPU de 2016 arrojó un total de 21 recomendaciones hechas a Venezuela, basadas en el funcionamiento del sistema judicial, entre ellas: *“restablecer el Estado de Derecho y la independencia e imparcialidad del sistema judicial y adoptar las medidas necesarias para respetar la separación e independencia de los distintos poderes, entre ellos el Consejo Nacional Electoral, el Parlamento y el poder judicial, en particular el Tribunal Supremo de Justicia”*<sup>169</sup>.

166 CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párrs. 80-82

167 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 99.

168 ONU. CDH. *Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*. 15 de septiembre de 2020, párr. 152. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

Es importante tener presente que, a su vez, la CIDH ha puesto de relieve la formulación de otras 41 recomendaciones, hechas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) de Venezuela ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de los años **2011 y 2016**, en las cuales se instó a dicho Estado, a alinear su marco normativo sobre libertad de expresión con sus obligaciones internacionales; **garantizar el libre acceso a la información pública; asegurar el cese de las amenazas y ataques contra periodistas, así como investigar y sancionar los actos de intimidación, amenazas y ataques contra estos y permitir la expresión genuina del disenso**<sup>170</sup>. Sin embargo, en el año 2017 la CIDH y la RELE condenaron el cierre de más de 50 medios de comunicación durante 2017 en Venezuela bajo procedimientos apartados de los principios que garantizan la libertad de expresión<sup>171</sup>. Asimismo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión para el año 2018 continuó recibiendo información sobre la práctica constante de emplear el poder judicial y el ministerio público venezolano, como brazo ejecutor de las políticas de hostigamiento a la libertad de expresión de los medios y periodistas; y la apertura de otros procesos penales contra periodistas y medios de comunicación, médicos, miembros del Ejército u otros funcionarios públicos y ciudadanos en general, dirigidos a castigar e inhibir expresiones críticas a la actuación de autoridades estatales o sobre cuestiones de interés público<sup>172</sup>.

En el año 2015, la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de Naciones Unidas volvió a hacer un llamado de atención respecto a la interferencia en la independencia e imparcialidad en el sistema de administración de justicia de Venezuela, así como también en la forma en la que los Fiscales ejercen sus funciones, solicitando indicar de forma detallada las garantías de que gozan los fiscales del Ministerio Público a los fines de evitar presiones e interferencias que afecten el ejercicio de sus funciones de manera independiente<sup>173</sup>. Asimismo, poco después, en 2017, la Relatoría solicitó al Estado venezolano indicar de qué manera sus procesos internos son compatibles con los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura<sup>174</sup>.



<sup>170</sup> CIDH. 159 Periodo de Sesiones. Audiencia Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela, 2 de diciembre de 2016. Disponible para consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/159/default.asp>

<sup>171</sup> CIDH. RELE., “Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, 31 de diciembre de 2017, pág. 428. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/AnexoRELE.pdf>

<sup>172</sup> CIDH. RELE., “Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, 17 de marzo de 2019, pág. 273. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/1A2018RELE-es.pdf>

<sup>173</sup> ONU. “Mandatos de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; y del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión”: Fiscal Franklin Nieves y Leopoldo López Mendoza. Referencia VEN 13/2015. 18 de noviembre de 2015, págs. 3 y 4. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=22123>

<sup>174</sup> ONU. “Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados; y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”: Sobre la criminalización de las protestas ocurridas en Venezuela, el uso excesivo de la fuerza y el sometimiento de los ciudadanos detenidos a la jurisdicción militar en nueve Estados y en el Distrito Capital. Referencia AL VEN 4/2017. 28 de julio de 2017, pág. 8. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=23244>



De manera específica, en una comunicación emitida por la Relatoría Especial en 2018 también se hizo alusión a la influencia del Presidente de Venezuela para dar lugar a interferencias dentro del proceso judicial, teniendo un “efecto amedrentador” en jueces independientes<sup>175</sup>. Reiteradamente, se ha hecho énfasis en que el Poder Judicial en Venezuela adolece de graves vicios estructurales que afectan su imparcialidad e independencia, por lo que nuevamente, en 2019 se solicitó al gobierno venezolano proporcionar las medidas para asegurar la independencia judicial dentro del sistema de justicia<sup>176</sup>.

Todas estas observaciones presentadas por el procedimiento especial de Naciones Unidas que se realizaron de manera continua y permanentes durante una década, permiten evidenciar la falta de cumplimiento y el desinterés por parte del Estado de Venezuela respecto a las recomendaciones y solicitudes realizadas por distintas Relatorías del sistema, dirigidas a atender la ausencia de independencia e imparcialidad en el Poder Judicial, así como también, exigir el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, que se desprenden del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En definitiva, la Comisión Interamericana, al igual que Naciones Unidas, ha advertido a lo largo de los años los problemas y serias debilidades que se han presentado de manera reiterada con el nombramiento y remoción de magistrados y magistradas del TSJ , y ha considerado esto como otro de los principales factores que también hace parte del problema estructural de falta de independencia en Venezuela<sup>178</sup>. Recientemente, en el año 2018, la CIDH expresó su condena al Estado porque “[...] a pesar de sus observaciones en informes anuales anteriores, los procesos de elección de los miembros del TSJ continúen sin respetar dichas garantías, incluso cuando algunas de ellas se encuentran previstas en su propio ordenamiento jurídico”<sup>179</sup>.

|||||

<sup>175</sup>ONU. “Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Juan Requesens. Referencia UA VEN 6/2018. 13 de septiembre de 2018, pág. 3. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24088>

<sup>176</sup>ONU. “Mandato del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”: Sobre la falta de independencia de la judicatura y fiscalía de Venezuela, incluido el Tribunal Supremo de Justicia. Referencia AL VEN 1/2019. 06 de febrero de 2019, pág. 1 y 6. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=24334>

<sup>177</sup>Ver: CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 80.

<sup>178</sup>CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 78.

<sup>179</sup>CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 82.

Cabe destacar igualmente que en años más recientes la CIDH ha identificado cómo se ha consolidado otro elemento que impacta directamente en la independencia judicial en Venezuela, el relativo a los actos de hostigamiento e intimidación contra jueces y juezas.

Si bien la Comisión ha conocido desde hace varios años casos emblemáticos que ilustran esta problemática, como el de la jueza María Lourdes Afiuni<sup>180</sup>, la CIDH ha considerado que a lo largo de los años ha continuado recibiendo “denuncias múltiples y consistentes” sobre este tema. En particular, en sus Informes Anuales de 2017, 2018 y 2019, y en su Informe de país de 2017 consideró como este hostigamiento afecta seriamente y hasta la actualidad, la administración de justicia en Venezuela, puesto que se ha creado un clima de desconfianza y miedo por parte de operadores judiciales a ser objeto de actos de represalias, con lo cual los casos registrados han tenido “efectos amedrentadores importantes” que tiene como objetivo “intimidar [a los jueces y juezas] en el ejercicio de su independencia judicial y presionar[les] indebidamente en la toma de decisiones”<sup>181</sup>.

Otra situación representativa tiene que ver con la negativa sistemática del Estado venezolano en permitir una visita in loco al país por parte de la Comisión Interamericana. La última vez que la CIDH pudo visitar Venezuela fue en el año 2002 y desde entonces, y pese a los reiterados esfuerzos realizados por este organismo para obtener la anuencia del Estado, no ha sido posible realizar dicha visita<sup>182</sup>. De hecho, de manera inédita y sentando otro grave precedente para el sistema interamericano de protección de derechos humanos, a principios de 2020 el Estado venezolano impidió el ingreso de una delegación de la Comisión al país, como parte de una visita que se realizaba atendiendo a una invitación remitida por el representante permanente ante la OEA designado por la Asamblea Nacional de Venezuela, y reconocido por la Asamblea General de la OEA<sup>183</sup>.

Debemos mencionar que, desde 2011 el Estado venezolano ha recibido 86 comunicaciones de los mandatos temáticos, el Estado solamente ha respondido a 39, lo que significa que más de la mitad

<sup>180</sup>Ver, entre otros: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 91.

<sup>181</sup>Ver: CIDH. Informe Anual de 2017. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 15; CIDH. Informe Anual de 2018. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 53; CIDH. Informe Anual de 2019. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 53; y CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 92.

<sup>182</sup>Ver: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 53.

<sup>183</sup>Ver: CIDH. *CIDH lamenta que se haya negado su ingreso a Venezuela y anuncia que se encontrará con las víctimas y organizaciones en la frontera con Colombia*. 4 de febrero de 2020.

de han quedado sin respuesta. Llama la atención que entre febrero de 2019 y enero de 2020 fueron recibidas por Cancillería del gobierno Nicolas Maduro, un total de 17 comunicaciones y solamente dos fueron respondidas, indicando un reciente e importante deterioro en el nivel de respuesta del Estado venezolano. Al no responder, es evidente que el Estado incumple con su deber de adoptar las medidas necesarias para cumplir con las decisiones de esos órganos, obstruyendo desde el inicio el trámite de esas comunicaciones<sup>184</sup>.

Todo lo anterior se enmarca en un contexto de decisiones sin precedentes en Venezuela en relación con el acceso directo a instancias internacionales de protección que iniciaron en el año 2012, cuando el Estado venezolano denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual entró en vigor el año siguiente. Tanto al conocer la denuncia como a su entrada en vigor en 2013, la CIDH advirtió de manera reiterada que las y los ciudadanos venezolanos perdían “una instancia de protección de sus derechos humanos”<sup>185</sup>. De relevancia para el presente análisis resulta lo afirmado por la CIDH en dicha oportunidad, en cuanto a que la denuncia de la Convención Americana por parte del gobierno venezolano significaba que las y los habitantes de Venezuela “quedar[ían] más vulnerables a los abusos y tendr[ían] menos recursos disponibles para defenderse [Resaltados fuera del original]”<sup>186</sup>.

El alcance y gravedad de la falta de independencia del Poder Judicial en Venezuela, así como la falta de voluntad absoluta del Estado en cumplir las recomendaciones y decisiones de los sistemas internacionales, han profundizado las serias brechas que existen en la actualidad para acceder a la justicia en el país y con ello la posibilidad real de acceder a recursos en el orden interno. Como ha sido analizado, ni siquiera en relación con decisiones emitidas por órganos internacionales, las y los titulares de medidas de reparación pueden obtener una respuesta a nivel nacional para el cumplimiento de dichas obligaciones. Asimismo, los pronunciamientos analizados de la CIDH y la Corte Interamericana dan cuenta que se trata de un problema complejo y endémico que, por su naturaleza, ha impactado a todos los niveles la administración de justicia en Venezuela, y que los propios órganos del sistema han considerado de especial gravedad. De esta forma, se ha consolidado la indisposición del Estado venezolano a brindar un recurso efectivo.

184PROVEA, Sistematización de comunicaciones enviadas a Venezuela por los mecanismos temáticos de las Naciones Unidas (Relatorias, Grupos De Trabajo Y Expertos Independientes) <https://provea.org/wp-content/uploads/securepdfs/2021/04/COMUNICACIONES-RELATORIAS-Y-GRUPOS-DE-TRABAJO-DEFINITIVO-act-10.01.pdf>

185Ver: CIDH. *CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 12 de septiembre de 2012; y CIDH. *CIDH manifiesta su profunda preocupación por efecto de la denuncia de la Convención Americana por parte de Venezuela*. 10 de septiembre de 2013.

186CIDH. *CIDH lamenta decisión de Venezuela de denunciar Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 12 de septiembre de 2012

# C.El quebrantamiento del principio de separación de poderes y la falta de independencia judicial a partir del año 2017

## 1.Injerencia por parte del Tribunal Supremo de Justicia en el órgano legislativo

Desde que la Asamblea Nacional electa mediante voto popular en diciembre de 2015 entrara en funciones, la Comisión Interamericana comenzó a advertir actuaciones de injerencia por parte del Tribunal Supremo de Justicia, en el funcionamiento del órgano legislativo.

La forma cómo empezó a operar este mecanismo fue descrito de manera detallada por la CIDH en su Informe Anual de 2016 de la siguiente forma:

Desde que las elecciones legislativas de diciembre de 2015, dieron la mayoría de la Asamblea Nacional (AN) a la oposición –coalicionada en la Mesa de Unidad Democrática (MUD)-, ha sido evidente la abierta confrontación entre la AN con mayoría opositora con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral integrado por altas autoridades afines al gobierno. En este contexto, la AN ha aprobado una serie de leyes que han sido rechazadas por la Sala Constitucional del TSJ, en respuesta al requerimiento del Presidente Maduro sobre control previo de constitucionalidad de dichas leyes. También se observa que el TSJ ha emitido sentencias que han tenido el efecto inicial de limitar los poderes de la AN y en última instancia declaró manifiestamente inconstitucionales y “absolutamente nulos y carentes de toda vigencia y eficacia jurídica”, los actos emanados de la Asamblea, incluyendo las leyes que fueron sancionadas, mientras se mantuviera el desacato a la Sala Electoral; violentando el principio de separación de poderes necesario para una sociedad democrática [...] <sup>187</sup>.

Lo cual ha preocupado seriamente a los expertos de la Misión Internacional de determinación de los hechos ya que, sobre esa base, el Tribunal Supremo ha dictaminado decisiones que modifican obligaciones constitucionales de los Poderes Públicos, como por ejemplo que el presidente no tenía que pasar el presupuesto nacional de 2017 a la Asamblea Nacional para su aprobación <sup>188</sup>.

Para la CIDH este mecanismo de injerencia en las funciones de la Asamblea Nacional se agravó en marzo de 2017 cuando el TSJ dictó las sentencias No. 155 y 156 mediante las cuales se levantó la inmunidad parlamentaria a los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional. Asimismo, se estableció que sus actos debían considerarse como “traición a la patria”, se arrojó competencias

<sup>187</sup>CIDH. Informe Anual de 2016. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 70. En su Informe de País del año 2017, la Comisión también realizó un análisis detallado de las diversas sentencias que había estado dictado el TSJ advirtiendo “injerencias sumamente preocupantes sobre las funciones de la AN”. Ver: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 111.

<sup>188</sup>ONU. CDH. “Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”. 15 de septiembre de 2020, párr. 74. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

del Poder Legislativo y a su vez le otorgó al Poder Ejecutivo amplios poderes discrecionales. Para la Comisión, estos actos produjeron una “alteración del orden constitucional y democrático en Venezuela” y una “anulación de facto del voto popular”<sup>189</sup>.

Entre tales actos destacan las declaratorias de “estado de emergencia económica” mediante decretos que otorgaban al Ejecutivo poderes para promulgar medidas “sociales, ambientales, económicas, políticas y jurídicas” para responder a la crisis económica, ninguno de los cuales fueron aprobados por la Asamblea Nacional, como exige la Constitución, que en palabras de la Misión de determinación de hechos, comportó que “*mientras que el poder legislativo se limitó progresivamente, los poderes ejecutivos se ampliaron*”<sup>190</sup>. Llegó a llamar poderosamente la atención de los investigadores de Naciones Unidas, que fue el Tribunal Supremo, el órgano que terminó confirmando la constitucionalidad de las órdenes ejecutivas e impidió expresamente a la Asamblea legislar en los asuntos cubiertos por el estado de excepción, pues éstos se reservarían al Presidente<sup>191</sup>.

Es importante destacar que para la Comisión estas actuaciones del Poder Judicial no eran aisladas, pues recordó que se venía consolidando un contexto de vulneraciones reiteradas al principio de separación de poderes en un sistema democrático. Pero además, la CIDH identificó claramente cómo la falta de independencia del Poder Judicial había sido un factor determinante que posibilitó la alteración del orden constitucional, y que en este caso había operado a partir de dos elementos claves: i) la injerencia del Poder Ejecutivo en el Judicial y la de éste último en el Poder Legislativo, y ii) los “procesos inadecuados de elección y la ausencia de garantías de permanencia en el cargo de magistrados y magistradas del TSJ”, teniendo en cuenta lo ya analizado sobre el nombramiento realizado en diciembre de 2015<sup>192</sup>.

En síntesis y tal como fue reseñado por la Misión Internacional de determinación de los hechos de Naciones Unidas para Venezuela, a lo largo de 2016, el Tribunal Supremo de Justicia declaró consistentemente las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional como inconstitucionales, a raíz de solicitudes elevadas por el propio presidente Maduro<sup>193</sup>.

|||||

<sup>189</sup>CIDH. CIDH condena decisiones del Tribunal Supremo de Justicia y la alteración del orden constitucional y democrático en Venezuela. 31 de marzo de 2017.

<sup>190</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 75 y 76. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>191</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 76. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

<sup>192</sup>CIDH. Informe Anual de 2017. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 14. En el mismo sentido, la Comisión Internacional de Juristas, a partir de un análisis realizado sobre las decisiones del TSJ en relación con las funciones de la Asamblea Nacional, determinó que el “paulatino desmantelamiento” que se perseguía con estas decisiones, tuvieron una “estocada final” con las sentencias de marzo de 2017, las cuales representaron una “ruptura más general, clara y directa del orden constitucional [...]”. Ver: Comisión Internacional de Juristas. El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo. 2017. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/09/Venezuela-Tribunal-Supremo-Publications-Reports-Thematic-reports-2017-SPA.pdf>

<sup>193</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 73. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

Además, otro elemento del patrón ya analizado por la CIDH en oportunidades anteriores tenía que ver con el uso reiterado del derecho penal -mediante el delito calificado como de traición a la patria- en este caso para “silenciar, intimidar y criminalizar la crítica al Gobierno realizada por los diputados de la Asamblea Nacional”<sup>194</sup>. Como fue reportada por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos, desde marzo de 2017, el TSJ ha retirado la inmunidad a 29 asambleístas de la oposición sin seguir el procedimiento dispuesto en la Constitución y sin el proceso debido<sup>195</sup>.

A propósito, Naciones Unidas condenó el establecimiento de los tribunales antiterroristas en 2014 que se hizo mediante un memorando interno del TSJ en lugar de una ley de la Asamblea Nacional, siendo ello “otro motivo de grave preocupación, como también lo es la cuestión de la compatibilidad de los procedimientos judiciales de esos tribunales con el derecho a las garantías procesales y a un juicio imparcial”<sup>196</sup>.

La Oficina de la Alta Comisionada también reconoció esta existencia de inconsistencias y posibles consideraciones políticas en las decisiones del TSJ relacionadas con la Asamblea Nacional. En específico se refirió a que tales decisiones carecían de coherencia y suscitaban preocupación por la *preeminencia de las consideraciones políticas sobre las determinaciones de orden jurídico*<sup>197</sup>. Precisamente, entre diciembre de 2015 y mayo de 2020, según tomó nota la ACNUDH, el Tribunal **pronunció 131 sentencias que invalidaban decisiones de la Asamblea Nacional**<sup>198</sup>.



<sup>194</sup>CIDH. *CIDH condena decisiones del Tribunal Supremo de Justicia y la alteración del orden constitucional y democrático en Venezuela*. 31 de marzo de 2017.

<sup>195</sup>ACNUDH, *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco*, 15 de julio de 2020, párr. 12. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A\\_HRC\\_44\\_54\\_UnofficialSpanishTranslation.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A_HRC_44_54_UnofficialSpanishTranslation.pdf)

<sup>196</sup>ONU. CDH. “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco”. 29 de septiembre de 2020, párr. 14. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/54>

<sup>197</sup>ONU. CDH. “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco”. 29 de septiembre de 2020, párr. 12. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/54>

<sup>198</sup>ONU. CDH. “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Independencia del sistema judicial y acceso a la justicia en la República Bolivariana de Venezuela, también respecto de las violaciones de los derechos económicos y sociales, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero del Orinoco”. 29 de septiembre de 2020, párr. 12. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/44/54>

También es importante tener en cuenta que, aunque estas y otras decisiones emitidas por el TSJ en este contexto fueron posteriormente revocadas, para la Comisión se continuaron verificando los elementos estructurales identificados, esto es, las injerencias sobre las facultades del Poder Legislativo, incluyendo aquéllas que el propio Tribunal Supremo se ha abrogado y los poderes otorgados al Poder Ejecutivo<sup>199</sup>. En definitiva, la CIDH continuó urgiendo al Estado venezolano a restablecer la independencia y separación de poderes del Estado.

No obstante, y en correspondencia con la práctica ya ampliamente descrita, el Estado tomó acciones para profundizar de manera deliberada estas problemáticas y, estas actuaciones terminaron de consolidar -bajo la fórmula señalada en la sección anterior- la indisposición del Estado para brindar algún recurso efectivo.

## 2.LA INSTAURACIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Pese al delicado contexto señalado de quiebre institucional, el 1 de mayo de 2017, Nicolás Maduro dispuso la creación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). En su Informe de país del año 2017, la Comisión analizó los diferentes cuestionamientos en relación con la legitimidad de esta convocatoria y las serias objeciones al proceso de elección e integración de la ANC que se conformó ese mismo año, con mayoría oficialista<sup>200</sup>. En efecto, la Misión de determinación de hechos cuestionó que los datos de los presuntos más de ocho millones de personas votaron el 30 de julio de 2017 según el Consejo Nacional Electoral, por los 545 miembros de la Asamblea Constituyente, no constaron en resultados detallados y las cifras oficiales no pudieron ser confirmadas por fuentes no estatales tampoco<sup>201</sup>.

En particular, la Comisión Internacional de Juristas ha analizado que el establecimiento de la ANC ha tenido el efecto de crear una situación de sujeción de todos los órganos públicos a un solo poder y con las siguientes dimensiones:

La creación y el funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente dejaron inoperante el Estado de Derecho en Venezuela. Su convocatoria inconsulta, su diseño inconstitucional y la toma del Palacio Federal Legislativo evidencian que este órgano, que se dice originario y “plenipotenciario” (absoluto y sin límites), no es más que un instrumento ilegítimo del Poder Ejecutivo, para usurpar las funciones y competencias de la Asamblea Nacional, e incluso de otros órganos del poder público. Desde su instalación, el 4 de agosto de 2017, la Asamblea Nacional Constituyente mostró que su propósito primordial no era la elaboración de un nuevo texto constitucional, sino arrogarse funciones

199 CIDH. Informe Anual de 2017. Capítulo IV.B sobre Venezuela, párr. 16.

200 Ver: CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 114 y siguientes.

201 ONU. CDH. “Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”. 15 de septiembre de 2020, párr. 88. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

parlamentarias, para así aprobar medidas del orden electoral, administrativo y legislativo, lo que excede la naturaleza y las competencias de un órgano constituyente. Entre otras cosas, este informe documentó como la Asamblea Nacional Constituyente adelantó elecciones presidenciales, aprobó presupuestos y endeudamientos, levantó la inmunidad parlamentaria de diputados de la Asamblea Nacional para su detención y enjuiciamiento, ratificó a los rectores y magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, designó a los máximos dirigentes del Poder Ciudadano, creó una comisión de la verdad, y aprobó leyes que discriminan y penalizan la disidencia política. En lugar de ser un foro para crear acuerdos fundamentales a partir de argumentos, deliberación y consenso, la Asamblea Nacional Constituyente es un cuerpo donde sólo atienden diputados oficialistas que aprueban con obediencia y prontitud todo lo que es puesto a su consideración, por más arbitrario y ambivalente que sea. La curiosa y no menos peligrosa “unanimidad” con la que funciona la Asamblea Nacional Constituyente, reflejada en la ausencia de debate o exposición de ideas diversas, pone en evidencia la imposición de un proyecto político único en el que no cabe el desacuerdo. Entre tanto, la crisis política y económica del país se agudiza<sup>202</sup>.

La organización de la sociedad civil, CEPAZ advirtió que además de los vicios inconstitucionales derivados de su convocatoria, debido al carácter supranacional que se le atribuye a la ANC, ésta ha operado con lógicas consecuentes de este carácter, pero en la naturaleza antidemocrática del gobierno actual, esto es, bajo la “ausencia de control por parte de otros órganos y el aniquilamiento de cualquier visio de independencia entre poderes como fórmula de contrapesos para estos tipos de instancias”<sup>203</sup>. Por su parte, la Comisión Interamericana advirtió desde un primer momento que, además de usurpar las competencias de la Asamblea Nacional y afectar gravemente la separación de poderes, este órgano constituyente fue dotado de una “potestad discrecional [...] para destituir y nombrar a cualquier autoridad del Estado venezolano, entre ellos magistrados y fiscales, y dictar y/o reformar leyes, e implementar decisiones sin control de otros poderes y las garantías necesarias [Resaltados fuera del original]”<sup>204</sup>.

En efecto, esta lógica ha sido verificada en actuaciones específicas de la Asamblea Nacional Constituyente que han permitido robustecer tanto el control absoluto de los poderes públicos en Venezuela, como el nivel de desprotección en el que se encuentran las y los ciudadanos ante la imposibilidad de reclamar la protección efectiva de sus derechos.

|||||  
<sup>202</sup> Comisión Internacional de Juristas, Sin lugar para la deliberación. 8 de julio de 2019, pág.35. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/07/Venezuela-Sin-Lugar-para-la-deliberacion-Publications-Reports-fact-findings-mission-reports-2019-SPA.pdf>

<sup>203</sup> CEPAZ. *Estocada a la Democracia. Ruptura de la institucionalidad democrática en Venezuela*. 14 de septiembre de 2017. Disponible en: [https://cepaz.org.ve/documentos\\_informes/estocada-a-la-democracia-ruptura-de-la-institucionalidad-democratica-en-venezuela/](https://cepaz.org.ve/documentos_informes/estocada-a-la-democracia-ruptura-de-la-institucionalidad-democratica-en-venezuela/); y CEPAZ. *Deslave institucional: un año de Asamblea Nacional Constituyente*. 22 de agosto de 2018. Disponible en: [https://cepaz.org.ve/documentos\\_informes/informe-deslave-institucional-anc/](https://cepaz.org.ve/documentos_informes/informe-deslave-institucional-anc/)

<sup>204</sup> CIDH. *CIDH expresa profunda preocupación por el deterioro en la separación e independencia de poderes y el menoscabo de la institucionalidad democrática en Venezuela*. 31 de agosto de 2017.



Una primera actuación relevante de la Asamblea Nacional Constituyente para el presente análisis tiene que ver con la emisión del decreto de 8 de agosto de 2017 que le permite “regular las competencias, funcionamiento y organización de los poderes públicos de modo inmediato, para el adecuado funcionamiento de las instituciones y preservar la estabilidad”. Esta decisión fue dictada al día siguiente que el Poder Legislativo aprobara un acuerdo desconociendo los actos de la Asamblea Constituyente por considerarlos contrarios a la Constitución, mientras que el propio vicepresidente de la Asamblea Nacional Constituyente declaró en ese momento que “los organismos del poder público están obligados a cumplir los actos jurídicos que emanen de la Constituyente”<sup>205</sup>. La Comisión determinó que esta norma:

[...] podría tener el grave efecto de dejar los poderes del Estado subordinados a la ANC, al permitir que esta última pueda tanto decretar medidas sobre sus competencias, funcionamiento y organización, como limitar o decidir la cesación de las autoridades que conforman el Poder Público. Ello es más grave aun considerando que todos los órganos del Poder Público se encontrarían obligados a cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos de la ANC<sup>206</sup>.

Es importante destacar que el impacto y alcance de esta actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, fue uno de los elementos centrales considerados por la Comisión Interamericana para establecer que, a partir de 2017, en Venezuela se había profundizado gravemente el “deterioro en la separación e independencia de poderes y el menoscabo de la institucionalidad democrática”<sup>207</sup>. Asimismo, para la CIDH las competencias asignadas a la Asamblea Constituyente posibilitaban que esta actuara como un “poder paralelo” consolidando la grave afectación al rol de la Asamblea Nacional que ya se venía verificando de acuerdo con los hechos señalados anteriormente.

La Misión Internacional de determinación de los hechos precisó que, frente a una Asamblea Nacional bloqueada, se creó la Asamblea Nacional Constituyente para ocupar su lugar. Desde su formación en agosto de 2017, la Asamblea Nacional Constituyente se ha convertido en un poder legislativo de facto, asumiendo las funciones de mandato constitucional de la Asamblea Nacional. Muchas de las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente desde 2017 han servido es para neutralizar aún más a la oposición venezolana<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup>Ver: CIDH. *CIDH expresa profunda preocupación por el deterioro en la separación e independencia de poderes y el menoscabo de la institucionalidad democrática en Venezuela*. 31 de agosto de 2017.

<sup>206</sup>CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 125.

<sup>207</sup>CIDH. *CIDH expresa profunda preocupación por el deterioro en la separación e independencia de poderes y el menoscabo de la institucionalidad democrática en Venezuela*. 31 de agosto de 2017.

<sup>208</sup>ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 125 y 129. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

Como fue señalado por la Comisión Internacional de Juristas, otra de las actuaciones del órgano constituyente -excediendo sus competencias- fue la “ratificación” del presidente y los magistrados principales del Tribunal Supremo de Justicia el 15 de agosto de 2017<sup>209</sup>. Esta decisión permite evidenciar varios elementos en relación con el análisis planteado en esta sección, a saber: i) el desconocimiento absoluto de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como la CIDH, en relación con las serias irregularidades evidenciadas en el último proceso de elección de los magistrados del TSJ y que se relacionan igualmente con la situación estructural de falta de independencia en Venezuela; ii) la repetición de una situación ya verificada en relación con el proceso constituyente del año 1999, esto es, que éste posibilite la intervención o injerencia en la designación de autoridades judiciales en el país; y que en este caso se relaciona con la facultad que se abrogó directamente la Asamblea Constituyente de designar y remover jueces, y iii) la forma bidireccional cómo operan las decisiones del TSJ y la Asamblea Nacional Constituyente en la actualidad, para afianzar el poder de ambos órganos.

Sobre este último punto, la Comisión Internacional de Juristas advirtió que la figura de la “ratificación” no se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico venezolano, pues la Constitución Nacional en su artículo 264 solamente establece que los magistrados del TSJ son designados por el poder legislativo para un período de doce años. En ese sentido,

La ratificación de los magistrados es un acto sospechoso si se tiene en cuenta que el TSJ se ha convertido en un instrumento del Poder Ejecutivo y que, meses antes, la Sala Constitucional del TSJ avaló la convocatoria a la ANC sin la previa realización de un referendo popular. Pareciera que, con la figura de la ratificación, se estuviera intentando `normalizar´ los nombramientos irregulares de los magistrados del TSJ, incompatibles con la Constitución y la Ley Orgánica del TSJ<sup>210</sup>.

### 3. Injerencia en el funcionamiento del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

Un elemento relevante sobre la posibilidad de interponer recursos en el orden interno frente a violaciones de derechos humanos se refiere a la injerencia en el funcionamiento de los dos órganos que conforman el Poder Ciudadano en Venezuela: el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo.

En efecto, la Comisión Interamericana ha constatado cómo las decisiones adoptadas por la Asamblea Constituyente se han alejado del mandato constitucional inicial para el que fue

<sup>209</sup>El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: un instrumento del Poder Ejecutivo. 2017. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/09/Venezuela-Tribunal-Supremo-Publications-Reports-Thematic-reports-2017-SPA.pdf>

<sup>210</sup>Comisión Internacional de Juristas, Sin lugar para la deliberación. 8 de julio de 2019, pág.24. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/07/Venezuela-Sin-Lugar-para-la-deliberacion-Publications-Reports-fact-findings-mission-reports-2019-SPA.pdf>



principios básicos de justicia que requieren que el [Ministerio Público] tenga independencia en su actuación y contraría el principio de separación de poderes reconocido en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana”<sup>213</sup>

La Sala Constitucional del TSJ también emitió la decisión No. 537 de 12 de julio de 2017, según la cual: “toda persona investigada por la presunta comisión de algún hecho punible o aprehendido en flagrancia, obtendrá la condición de imputado(a) una vez haya sido informado por parte del Ministerio Público ante su defensor de confianza o público si no lo tuviere, **en la sede del órgano jurisdiccional penal competente**, de los hechos de los cuales se le atribuye la participación o autoría, así como los elementos de convicción que sustentan dicha imputación”. En tal sentido, la fiscalía ya no podrá imputar, como legalmente le era atribuido. A falta de la posibilidad de realizar este acto de forma autónoma, la acusación no puede tampoco efectuarse lo que significa que no se dará lugar hasta tanto a un juicio con todas las garantías de defensa, y por ello resultará difícil que pueda administrarse justicia correctamente<sup>214</sup>.

Al respecto, la Misión Internacional de determinación de los hechos se pronunció reconociendo que “desde 2017, el Ministerio Público ha visto su independencia progresivamente limitada por las decisiones del Tribunal Supremo”. Con lo cual destacó que precisamente la decisión dictada el 12 julio de 2017 también permite a las y los jueces ordenar al Ministerio Público que continúe las investigaciones, incluso si los fiscales no consideran que hay suficiente fundamento para hacerlo, “lo que podría interferir con la independencia fiscal”<sup>215</sup>.

Seguidamente, la Sala Plena del TSJ emitió la Sentencia No. 65 de 4 de agosto de 2017, en la cual acordó la realización de un antejuicio político en contra de la Fiscal General, y declaró su suspensión e inhabilitación para ejercer cualquier función pública<sup>216</sup>. Con base en esta decisión, la ANC nombró un nuevo Fiscal General, Tarek William Saab que como se señaló, ocupada hasta ese momento el cargo de Defensor del Pueblo.

Al respecto, la CIDH determinó que la ya existente “debilidad institucional” verificada a partir de los elementos descritos en la sección anterior, se ha agravado y se encuentra actualmente determinada también por el hecho que de que la ANC se haya “atribuido la potestad discrecional

213 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 142.

214 Prodavinci. *Imputación: ¿instrumento u obstáculo de justicia?; por Jesús Loreto*, 14 de julio de 2017. Disponible en: <https://historico.prodavinci.com/blogs/imputacion-instrumento-u-obstaculo-de-justicia-por-jesus-loreto/>

215 ONU. CDH. “*Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*”. 15 de septiembre de 2020, párr. 163. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

216 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 123.



confianza” y pueden ser nombrados y destituidos a voluntad, eliminando así la seguridad laboral de los fiscales<sup>223</sup>.

En relación con la Defensoría del Pueblo, institución encargada de la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, tras la designación de su antiguo titular como Fiscal General por parte de la ANC, éste a su vez procedió a nombrar a Alfredo Ruíz Ángulo como Defensor interino en agosto de 2017. Con posterioridad, la Asamblea Nacional Constituyente le ratificó en sus funciones como titular oficial de la Defensoría del Pueblo<sup>224</sup>.

Además de la designación realizada por la ANC, la CIDH también ha compartido las preocupaciones en torno a cómo la Defensoría ha sido cuestionada en el desempeño de sus funciones en los últimos años<sup>225</sup>, teniendo en cuenta actuaciones como la de apoyar “políticas, sentencias y discursos contrarios a derechos humanos [...] el apoyo que dio a la Sentencia No. 155 del TSJ [ver supra párr. 144], la negativa de la existencia o conocimiento de violaciones de derechos humanos [...] su falta de rechazo a la participación de miembros de las Fuerzas armadas en el control de manifestaciones o de detenciones arbitrarias [...]”<sup>226</sup>. La Comisión ha analizado además como la actuación de la Defensoría del Pueblo “[...] puede estar determinada, entre otros factores, por la falta de garantías de independencia y pluralismo en el proceso de nombramiento y remoción del Defensor del Pueblo [Resaltados fuera del original]”<sup>227</sup>.

En definitiva, lo ocurrido durante 2017 y teniendo en cuenta la forma cómo se ha afianzado la falta de independencia durante más de dos décadas, la Comisión Interamericana determinó en su informe de país de ese mismo año que, en Venezuela:

[...] se presenta, en términos generales, una instrumentalización del poder público para atender a fines o intereses del Poder Ejecutivo y en concreto, del Gobierno nacional. Esto ha afectado de manera alarmante la separación y equilibrio de poderes, perjudicando gravemente la institucionalidad democrática en Venezuela. además, ha tenido consecuencias negativas en el ejercicio de los derechos humanos, privando o limitando los mismos en algunos casos, o favoreciendo situaciones de impunidad en otros [Resaltados fuera del original]<sup>228</sup>.

223 ONU. CDH. “Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”. 15 de septiembre de 2020, párr. 160. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A\\_HRC\\_45\\_CRP.11\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11_SP.pdf)

224 Ver: Información obtenida de la página oficial de la Defensoría del Pueblo de Venezuela. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.ve/defensor-del-pueblo.html>

225 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 132.

226 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 139.

227 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 141.

228 CIDH. *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. 31 de diciembre de 2017, párr. 143.

De esta forma, la instalación de la ANC fue la última estocada al largo proceso de declive en la institucionalidad democrática de Venezuela y el Estado de Derecho. Como ha identificado la organización CEPAZ, durante su funcionamiento -que se mantiene en la actualidad- las decisiones y actuaciones de la ANC han estado orientadas a ser una “herramienta o vía expedita para la desinstitucionalización y la construcción de un camino de mayor concentración de poder por parte del presidente Nicolás Maduro”<sup>229</sup>. Esta lógica de concentración de poder es también la consolidación de mecanismos utilizados con anterioridad, como las Leyes Habilitantes, para realizar modificaciones del sistema normativo e imponer restricciones legales y de cualquier índole al ejercicio de derechos.

\*

Finalmente, en el contexto actual de la emergencia humanitaria compleja y las consecuencias del COVID-19, que enfrenta Venezuela, y que ha tenido consecuencias devastadoras para grupos de la población en especial situación de vulnerabilidad, la negación absoluta y sistemática por parte del Estado de la existencia de dicha crisis, la reiterada ineficacia de los mecanismos internos de denuncia para reclamar la protección de las autoridades nacionales frente a ésta, la persecución y represalias ejercidas en su lugar en contra de quienes denuncian la crisis, así como la omisión frente a múltiples llamados de organismos internacionales<sup>230</sup>; son también indicadores relevantes de la falta de voluntad del Estado de proveer mecanismos de protección a la población, al tiempo que en un contexto que demanda el cumplimiento más estricto de las obligaciones en derechos humanos por parte del Estado, los órganos llamados a hacer valer dichos mecanismos y denuncias, se encuentran insertos en el sistema operativo de control y arraigo en el poder del Ejecutivo.

## VI. EL CASO DE VENEZUELA

### A. La falta de análisis en la etapa de admisibilidad, por parte de organismos internacionales, sobre la imposibilidad de agotar recursos internos

Un análisis de las decisiones de admisibilidad de la Comisión Interamericana en relación con Venezuela en los últimos 10 años (2010-2020) evidencia que si bien los elementos del contexto sobre la separación de poderes e independencia judicial en Venezuela, y otros obstáculos

<sup>229</sup>Ver: CEPAZ. *Estocada a la Democracia. Ruptura de la institucionalidad democrática en Venezuela*. 14 de septiembre de 2017. Disponible en: [https://cepaz.org.ve/documentos\\_informes/estocada-a-la-democracia-ruptura-de-la-institucionalidad-democratica-en-venezuela/](https://cepaz.org.ve/documentos_informes/estocada-a-la-democracia-ruptura-de-la-institucionalidad-democratica-en-venezuela/); y CEPAZ. *Deslave institucional: un año de Asamblea Nacional Constituyente*. 22 de agosto de 2018. Disponible en: [https://cepaz.org.ve/documentos\\_informes/informe-deslave-institucional-anc/](https://cepaz.org.ve/documentos_informes/informe-deslave-institucional-anc/)

<sup>230</sup>Ver: *Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello* y *CIVILIS*. Información publicada por organizaciones internacionales sobre la crisis humanitaria en Venezuela. Disponible en: [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/CDH/imagenes/Asistencia%20a%20detenidos/Informacion%20publicada%20por%20organizaciones%20internacionales%20sobre%20la%20crisis%20humanitaria%20en%20Venezuela.pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/imagenes/Asistencia%20a%20detenidos/Informacion%20publicada%20por%20organizaciones%20internacionales%20sobre%20la%20crisis%20humanitaria%20en%20Venezuela.pdf)





FOTO: Laura Rangel

HOSPITAL DE NIÑOS  
"Dr. JOSÉ MARQUEL de los RÍOS"

HOSPITALES DE  
VENEZUELA EN  
EMERGENCIA!

TODOS  
JUNTOS  
A DEFENDER  
LA SALUD



Aunque situaciones estructurales como la falta de independencia del poder judicial también pueden presentarse en otros países de la región, el conjunto y operatividad de los elementos arriba identificados en Venezuela, y la vigencia del sistema instalado a partir del año 2017, debe tener consecuencias jurídicas específicas en el análisis de casos sobre violaciones de derechos humanos en Venezuela, y específicamente en relación con el requisito de agotamiento previo de recursos internos.

## **B. LA POSIBLE SOLUCIÓN PARA EL CASO DE VENEZUELA**

Ante la falta de independencia del poder judicial, y la presencia de los elementos arriba expuestos, se profundiza la denegación de justicia cuando se exige agotar vías internas que no son idóneas ni efectivas. Con base en estas consideraciones, y para la fórmula que se plantea en relación con el requisito de agotamiento de recursos internos en Venezuela, es determinante que tanto los obstáculos estructurales que operan para impedir el acceso a la justicia, como la consolidación del quiebre institucional y del Estado de Derecho a partir del año 2017 informen de manera inequívoca dicho análisis. De manera que se puedan ofrecer las máximas garantías de protección en el acceso a los únicos mecanismos disponibles en la actualidad para las y los venezolanos, esto es, la protección de sus derechos en la jurisdicción internacional.

Debemos resaltar que el análisis que se realiza en el presente documento da cuenta de manera detallada de todos los elementos que imposibilitan que las y los habitantes de Venezuela puedan tener garantías mínimas de acceso a la justicia, así como la interposición de recursos, por lo que existe un quiebre inequívoco del principio de separación de poderes que consolida a su vez el punto máximo de inflexión registrado en Venezuela en relación con la falta de independencia del Poder Judicial.

Asimismo, como ha sido señalado, el funcionamiento de órganos claves para denunciar en el orden interno delitos y/o casos relacionados con violaciones de derechos humanos en el país, así como la voluntad misma de dichos órganos para adelantar investigaciones de manera independiente se encuentra en la actualidad plenamente comprometida. Esto ha significado también la consolidación de las situaciones estructurales que en los últimos años ya venían limitado severamente el acceso a la justicia en Venezuela. Lo mismo ocurre con los órganos judiciales llamados a tomar decisiones en un contexto de grave inseguridad jurídica para sus cargos y la posibilidad latente de ser objeto de represalias por sus actuaciones.

Aunado a esto, se encuentra la inexistencia de esfuerzos mínimos por parte del Estado para superar la situación estructural de impunidad en casos de violaciones de derechos humanos, y que, por el contrario, opera de manera intencional y con la voluntad del Estado venezolano para que la remoción de obstáculos claves para superar dicha impunidad no se produzca. Se trata de un mecanismo sofisticado en el cual el Poder Judicial se ha convertido en un brazo operativo del

Poder Ejecutivo y que, con la entrada en funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, se terminó de consolidar todo el andamiaje institucional que sólo responde a la permanencia en el poder de quienes hacen parte de este sistema.

Así, la posibilidad de acceso a instrumentos o mecanismos a nivel nacional para garantizar la protección de derechos humanos, y en su caso denunciar la violación a los mismos, se encuentra gravemente comprometida, y la expectativa de administración de justicia resulta enteramente ilusoria, como consecuencia del estado actual de funcionamiento de los poderes públicos en Venezuela. La politización de la administración de justicia ha significado además una total invisibilización de la situación de derechos humanos ante los órganos del Poder Judicial, y la desprotección absoluta frente a las violaciones a estos derechos que sufren las y los ciudadanos en el país.

Lo anterior deberían resultar razones de peso suficiente para analizar el cumplimiento del requisito de agotamiento de recursos internos en Venezuela, a partir de un contexto en el cual, y de manera generalizada, es virtualmente imposible acceder a recursos del orden interno. Asimismo, la existencia del mero riesgo que puede significar la interposición o activación de los mismos, bien sea para los/as ciudadanos/as como para los/as operadores/as de justicia, mientras permanezcan vigentes las condiciones analizadas como parte de la consolidación de la falta de disposición del Estado venezolano a proveer recursos efectivos. A ello debe sumarse, el análisis de patrones específicos de restricción a ciertos derechos en Venezuela y/o de persecución y hostigamiento a determinados grupos de la población.

Por lo anterior, resulta esencial que para el análisis del agotamiento de los recursos internos los órganos del sistema internacional de protección de derechos humanos integren o tengan en cuenta las determinaciones que ya han realizado en relación con otros casos contenciosos que abordan las mismas problemáticas y/o en el mandato de monitoreo de la situación de derechos humanos a cargo de la Comisión Interamericana, y los órganos de Naciones Unidas. Si bien esto no implica necesariamente flexibilizar la carga argumentativa para la parte peticionaria en un caso determinado sobre las razones del no agotamiento de recursos internos, sí garantiza una aproximación por parte de los órganos de protección internacional, consecuente con el funcionamiento de sus distintos mandatos.

## VII.RECOMENDACIONES

Con este informe tenemos la finalidad de recomendar a:

A los organismos de protección internacional:

- Que tanto los obstáculos estructurales que operan para impedir el acceso a la justicia, como la consolidación del quiebre institucional y del Estado de Derecho a partir del año 2017 informen de manera inequívoca el análisis de admisibilidad.

A la sociedad civil:

- Que se solicite al momento de la presentación de la petición o demanda al organismo internacional que se aplique la formula de la “indisposición” del estado venezolano de garantizar el acceso a la protección judicial, mediante recursos efectivos.

FOTO: Shutterstock



