

**POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA
EN VENEZUELA
ESPECIAL REFERENCIA AL DESARROLLO
JURÍDICO PENAL***

Gilda Núñez**

* Este trabajo es una versión actualizada de la ponencia presentada en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (Brasil, agosto 2005) y está enmarcado en el Proyecto grupal "SISTEMA PENAL, POLÍTICA DE SEGURIDAD Y FUNCIÓN POLICIAL", financiado por el CDCH – UCV y signado con el código PG-04-00-5532-2004.

** Docente-Investigadora del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela. Título de Suficiencia Investigadora del Doctorado en Derecho, especialidad Sociología Jurídico-penal de la Universidad de Barcelona. E-mail: nunezg@ucv.ve

RESUMEN

Los cambios del Estado venezolano a partir de 1999 generan nuevos retos e invitan a replantear conceptos tradicionales como democracia, seguridad y ciudadanía. En este estudio se propone una aproximación al análisis de la política pública nacional de seguridad ciudadana, específicamente durante el período comprendido entre 1999-2005, por considerarse que un análisis tal, puede revelar los valores, objetivos y estrategias reales del Estado en esta materia. Para cumplir con el objetivo, se hace especial referencia al desarrollo de la producción jurídico penal como parte importante de la política de seguridad, para concluir que la ley penal, lejos de guardar correspondencia con los imperativos constitucionales y con los objetivos estratégicos planteados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, se ha correspondido con una política criminal de emergencia y de respuestas contingentes que han justificado la multiplicación de las funciones del aparato represivo del Estado venezolano.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, política criminal, ley penal.

CITIZEN SECURITY POLICY IN VENEZUELA: A SPECIAL REFERENCE TO JUDICIAL-PENAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

Changes in the Venezuela State beginning in 1999 generated new challenges and invited a re-evaluation of traditional concepts such as democracy, security and citizenship. In this study we propose an approximation to the analysis of national public citizen security policy, specifically during the period between 1999-2005, since such an analysis could reveal the true values, objectives and strategies of the state on this theme. In order to comply with this objective, special reference is made to the development of judicial penal production as an important part of security policy, which concludes that the penal law, far from corresponding

to constitutional objectives and strategic objectives proposed in the National Plan for Economic and Social Development 2001-2007, instead corresponded to an emergency criminal policy and to contingent solutions that justified the multiplication of the repressive functions of the Venezuelan State.

Key words: Citizen security, criminal policy, penal law.

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios del Estado venezolano a partir de 1999, luego de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela proponen redimensionar la tradicional idea de ciudadanía, que más allá del reconocimiento expreso de unos derechos, se consolida con su ejercicio.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la política pública nacional de seguridad ciudadana, durante el período comprendido entre 1999-2005, por ser éste un período clave para el proceso de reforma del Estado venezolano y para la redefinición de un sistema tendente a garantizar la seguridad ciudadana, entendida como la preservación de derechos y libertades reconocidas a las personas.

A tal efecto, se exponen los elementos de un modelo de seguridad ajustado a los principios constitucionales de un Estado social y democrático de Derecho, y se pone en relieve la importancia del estudio de la política pública nacional de seguridad ciudadana, por ser ésta un buen revelador de los valores y objetivos del Estado en la materia.

Se realiza una especial referencia al desarrollo de la producción jurídico penal, por ser lo jurídico una importante forma a través de la cual se proyectan las políticas públicas en la vida social. Debe aclararse que más que un análisis profundo, se ofrece una panorámica de algunos cambios que se han sucedido en ésta área.

La perspectiva teórica en políticas de seguridad ciudadana se estima de gran valor, en tanto que la evaluación de los contenidos y resultados de los mecanismos de intervención del Estado a través del Derecho penal para garantizar la protección de la seguridad ciudadana, genera valiosa información sobre la organización y funcionamiento de las instancias del sistema de

justicia penal, y resulta fundamental para desarrollar herramientas que permitan la ejecución de prácticas, orientadas al logro de los objetivos de una política de seguridad ciudadana en el marco del Estado social y democrático de Derecho, evitando el grave riesgo de acudir a políticas que signifiquen retomar la herencia de una larga tradición política arraigada en el orden público, o ser presa de nuevas políticas que emergen de tendencias punitivas globalizadas que suponen la homogeneización de las políticas públicas de seguridad, pudiendo desembocar en modelos y prácticas no solamente ajenos a la realidad social venezolana, sino contrarios a los imperativos éticos configurados en la Constitución.

Por cuanto ambas perspectivas apuntan a la severidad de la política penal en su conjunto y se encuentran vinculadas al uso ineficaz del poder, y ante la creciente necesidad de relegitimación del Estado a través de la política pública de seguridad, es por lo que se pretende impulsar el desarrollo de estudios que puedan servir de apoyo a la gestión pública en el marco del modelo de Estado constitucional venezolano.

2. DEL ORDEN PÚBLICO A LA SEGURIDAD CIUDADANA

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 se consagra por primera vez a nivel constitucional la seguridad ciudadana (artículo 55), entendida en sentido amplio como la protección de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Ello implica –al menos conceptualmente– la superación del tradicional modelo de seguridad basado en el orden público acuñado durante largo tiempo en el país, que garantizaba sobre todo el normal funcionamiento de las instituciones del Estado y bajo el cual se protegía (distorsionadamente) el orden económico y político, tanto en gobiernos dictatoriales como democráticos, incluso por encima de los derechos y garantías civiles (Núñez, 2001).

A partir de 1999, el constituyente parece redefinir las relaciones entre el individuo y el Estado en materia de seguridad, en el seno de un modelo constitucional propio de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia “que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la demo-

cracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (Artículo 2, CRBV).

La amplia gama de derechos reconocidos en la Constitución¹ no sólo tiende a fortalecer la tradicional noción de ciudadanía, sino que también es una franca invitación a la seguridad, suponiendo que ante cualquier amenaza o coerción ilegítima contra la libertad y los derechos, prevalecerá el orden constitucional (Borrego, 2002). La introducción de este nuevo concepto en materia de seguridad debía representar un aliciente para la sociedad venezolana y una guía para las políticas públicas a desarrollar por la nueva República entrado el nuevo milenio, quebrando la trágica historia de control del Estado, atacando un fenómeno presente en las sociedades modernas -la inseguridad- y asumiendo el reto de garantizar la seguridad de los derechos de sus ciudadanos, reto para el cual cualquier política de Estado basada en el modelo del orden público resultaría ineficaz.

Siendo así las cosas y siguiendo el esquema de conceptos contrarios expuesto por Recasens (2000), frente a un modelo basado en el orden público, que tenga como objetivo fundamental perpetuar la norma y mantener la autoridad, y como misión, forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma, se contraponen un modelo basado en la seguridad ciudadana, que tendría como objetivo preservar derechos y libertades, a la vez que se ofrece un servicio público a la ciudadanía, y cuya misión fundamental sería la protección de la seguridad de los ciudadanos, todo ello en procura de una mejor calidad de vida. En este sentido, la seguridad ciudadana - siguiendo a Zuñiga- viene a ser un “concepto instrumental para el desarrollo de los derechos fundamentales” (1995:459) y el orden público, un instrumento al servicio de la seguridad, pero nunca un fin en sí mismo.

1 Entre ellos, derechos civiles, políticos, sociales y de las familias, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales. Entre los primeros, se encuentran consagrados el derecho a la vida, libertad personal, integridad, inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas, al debido proceso, al libre tránsito y, entre otros, el “derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por la ley”.

Evidentemente, el sentido que asume la seguridad ciudadana en cuanto a la conservación, fomento y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, dista mucho del tradicional concepto de orden público. Entendiéndola como una garantía más del actual modelo de Estado, a través de la seguridad ciudadana la democracia venezolana intenta consolidarse en función de la garantía de los derechos, y asume tácitamente como compromiso el mantenimiento de la vigencia de los mismos.

Desde este punto de vista, se abren nuevas puertas para el desarrollo de una democracia de la ciudadanía, entendida como una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos (PNUD, 2004:54). En un sistema tal, la violencia y la inseguridad son consideradas como una seria amenaza para la estabilidad democrática y para la gobernabilidad², no sólo porque ponen en evidencia las limitaciones del Estado para erigirse como garante de los derechos reconocidos como democráticos, sino porque tal situación genera rechazo social hacia el sistema político y hacia las decisiones de los gobernantes y representantes políticos. En tal escenario, el efectivo desarrollo de la noción de ciudadanía basada en el ejercicio de los derechos agoniza, frente a la falta de protección y garantía de esos mismos derechos (ver Pulido, 2000).

Si se considera que “en un Estado Democrático, la seguridad es sólo concebible en tanto que deber de protección del Estado en relación con los derechos” (Rosales, 2002a:300) y que la medida del desarrollo de una democracia está dada por su “capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos” (PNUD, 2004:50), entonces un contexto de inseguridad, que amenace la vigencia del Estado de Derecho, representaría un grave déficit democrático a superar.

Democracia, ciudadanía y seguridad ciudadana son conceptos que deben ser desarrollados, y su cristalización depende de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales, que serán determinantes

2 Entendida como un medio para disminuir el conflicto y facilitar la inclusión, y no como una excusa para mantener el orden establecido en sentido autoritario (v. Lahera, 2002).

para el fortalecimiento (o debilitamiento) del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, el contenido de estos conceptos (democracia, ciudadanía y seguridad ciudadana) no se agota con el reconocimiento expreso de unos derechos y de unas libertades.

3. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El marco constitucional y la consecuente regulación de aspectos sociales, políticos y civiles entre otros, implica la ampliación del campo de acción del Estado, en el sentido en que se ve incrementada su actividad e intervención en algunos asuntos. Esto implica importantes transformaciones en las distintas áreas de acción del Poder Público Nacional y en la estructura del Estado venezolano en general.

En el proceso de reforma del Estado y en la redefinición de un sistema tendente a garantizar la seguridad personal de los ciudadanos, las políticas públicas juegan un papel fundamental, y se propone considerarlas para este estudio como unidad de análisis, no sólo del sector público y del Estado nacional en general, sino del Gobierno Nacional en particular, siendo éste considerado como la unidad estratégica del sistema político (Bouza-Brey, 1996) y como un instrumento para la realización de las políticas públicas (Lahera, 2002).

Si bien la seguridad ciudadana es una responsabilidad concurrente de los distintos ámbitos político territoriales del poder público -y así lo prevé la CRBV- la política nacional de seguridad ciudadana representa un buen revelador de las prioridades y valores del Estado en el tratamiento específico de la materia y en general, de los objetivos del sistema político como parte del sistema social global. Al fin y al cabo, “lo importante para caracterizar a un gobierno no son los criterios tradicionales de *quién* y *cómo* se ejerce el poder, sino el contenido de las políticas públicas” (Rey, 1998:3).

Ciertamente cuando se habla de seguridad ciudadana, se ven involucrados distintos actores: distintas instancias públicas y privadas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y sobre todo la sociedad civil como parte importante para la solución de los asuntos públicos; sin embargo -y muy especialmente- son las actividades desarrolladas por (y desde)

el Estado las que ponen a prueba la coherencia política e institucional de todo el sistema, por cuanto el desarrollo de la política de seguridad requiere de la intervención de una multiplicidad de organismos, y en su debida articulación, el Estado tiene una gran responsabilidad. Específicamente a los organismos del Poder Público Nacional (Asamblea Nacional, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio Público y Tribunales de la República entre otros) les corresponde desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de la política nacional de seguridad.

A los fines de hacer una aproximación al tema de estudio, se entiende que una política nacional de seguridad ciudadana comprende -en sentido restringido- todos aquellos programas, proyectos y actividades destinadas a disminuir los índices de criminalidad, llevados a cabo por el gobierno nacional, a través de cualquiera de las ramas del Poder Público. Claro está que cualquier aproximación al estudio de la acción gubernamental, también debe comprender los resultados o consecuencias que esas políticas generen, pues como señala Lahera, “si no se miden los resultados, éstos no se pueden diferenciar de los fracasos” (2002:274).

Tanto en su planteamiento como en sus resultados, la política nacional de seguridad debe ser valorada en cuanto a su eficiencia en la prevención de la criminalidad y la violencia, en la legitimidad de los medios empleados y sobre todo, por el respeto de los derechos humanos. Serán estos criterios a considerar, de forma transversal, para la evaluación de la política venezolana en la materia.

Según el programa de gobierno del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, la política nacional de seguridad ciudadana debía tender a proteger y organizar la seguridad ciudadana, “entendida como la protección de los derechos ciudadanos y las libertades civiles, a fin de mantener la armonía social y la consolidación de la paz pública para el logro de los objetivos nacionales.” Para el período 2001-2007 fue diseñado un Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN), que en lo social establece como objetivo la construcción de una nueva condición de ciudadanía basada en el reconocimiento pleno y en el ejercicio garantizado de los derechos (<http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/pdesn.pdf>). Allí se reconoce la seguridad ciudadana como una condición fundamental para el desarrollo humano -siguiendo las tendencias modernas que definen la seguridad de un modo

integral y directamente asociada a la calidad de vida-, garantizando la superación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo para la vida de las personas y sus propiedades, la paz y la convivencia pacífica, y ello se alcanzará -según el Plan- con la nivelación de los desequilibrios macrosociales, la prevención y control del delito y con la reestructuración del sistema penitenciario. Bajo esta concepción en materia de seguridad ciudadana, el Plan establece que:

El enfrentamiento de los índices de criminalidad, se asume como una política integral, que comprende, por una parte, la reducción de las desigualdades sociales, el incremento del nivel de empleo y la atención a los grupos sociales relativamente pobres y, por la otra, **una política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia** (destacado nuestro).

Como estrategias de esta política específica, el Plan menciona el fortalecimiento de la coordinación policial y el incremento de la participación ciudadana en la prevención del delito, la oportunidad de reinserción social a los transgresores de la ley y la actualización del marco jurídico-normativo de la seguridad ciudadana.

Ahora bien, la existencia de esta orientación reflejada en las estrategias descritas en el Plan, no garantiza el cumplimiento de la política pública, pues formular una política es una cosa y poder asegurar la intervención que ella requiere es otra (Lahera, 2002), y es importante tener en cuenta que en este proceso, intervienen variables políticas, sociales, económicas y culturales que determinan el desarrollo de esa política.

La política de seguridad ciudadana se presenta entonces como producto de un proceso que se desarrolla en un tiempo y marco específico que van definiendo el tipo y el nivel de los recursos disponibles y empleados, y donde a través de complejos esquemas de interpretación y de juicios de valor, se va definiendo tanto la naturaleza de los problemas planteados como las orientaciones de la acción en materia de seguridad. Como se evidencia, la influencia de determinadas variables es determinante en la definición del perfil y estilo de la política de seguridad (Duran, 1990; Feick, 1990) y es ese perfil el que en definitiva permitirá una mejor explicación del objeto de estudio.

A continuación se hará una aproximación a la evaluación de la política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia a partir de las estrategias planteadas en el Plan de Desarrollo, específicamente en lo referente a la actualización del marco jurídico-normativo de la seguridad ciudadana como una de las estrategias planteadas por el gobierno nacional dentro de la política específica de seguridad ciudadana.

4. LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El incremento de las cifras de criminalidad violenta y las demandas sociales de mayor seguridad, han sido factores que han incitado el crecimiento del Estado y la multiplicación de sus funciones.

Así, del año 1990 al 2000 la cifra de muertes violentas en valores relativos casi se triplica, pasando de 13 a 33 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras los niveles de inseguridad subjetiva reflejan valores impresionantes cuando en encuesta de victimización nacional realizada en el año 2001 por una empresa (Consultores 21) contratada por el Ministerio del Interior y Justicia, concluyera que un 90% de las personas encuestadas eran de la opinión que probablemente serían víctimas de algún delito. La respuesta jurídica a esta situación no se hizo esperar y se manifestó en la propagación de normas jurídico-penales.

El desarrollo de la “Política específica para la prevención del delito y el combate de la criminalidad y la violencia” del PDESN, requiere mecanismos jurídicos, y es que las políticas públicas están impregnadas de una dimensión jurídica que no puede desestimarse. Ahora bien, cualquier actualización del marco jurídico de la seguridad ciudadana debe tener por norte la creación, reforma y derogación de leyes, siempre en función del desarrollo y protección de los derechos reconocidos en la Constitución.

En esta tarea, la Asamblea Nacional desempeña un papel fundamental en cuanto a la protección de los valores que deben ser protegidos por el Estado venezolano, principalmente de los derechos humanos como principios informadores de todo el ordenamiento jurídico. Si no fuera así, los principios constitucionales quedarían condenados a ser una mera declaración de

intenciones, unas vagas líneas generales que no llegan a concretarse en la realidad, dejando en el aire la efectiva garantía de los derechos de las personas. Ahora bien, ¿Cuáles han sido las respuestas jurídico penales al fenómeno criminal?

Los cambios jurídicos en el área comienzan a generarse en el año 1998, cuando en el marco de un proceso latinoamericano de reformas en los sistemas judiciales, se aprueba un Código Orgánico Procesal Penal (COPP) cuyos principios ajustados a un nuevo modelo acusatorio y de humanización de la justicia serán fortalecidos con la promulgación de la CRBV en el año siguiente. Para esa época, según la Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia, un 69% de la población reclusa se encontraba en las distintas cárceles del país en calidad de procesada. Urgía la aplicación del prometedor instrumento legal y la vigencia de los principios en él consagrados para evitar más presos sin condena en el país.

Evidentemente, debían reestructurarse los organismos y fortalecerse las instancias involucradas en el proceso penal, pero las previsiones no fueron tomadas y mientras se generaban algunos cambios, un fuerte movimiento carcelario fue escenario de conflictos y hechos violentos protagonizados por reclusos que exigían la aplicación del nuevo instrumento procesal y específicamente, el otorgamiento de las medidas alternativas a la reclusión en él previstas. La respuesta del Poder Público Nacional fue la declaratoria de “emergencia judicial”, y en ese marco se organizaron comisiones interinstitucionales que otorgaron medidas alternativas a la privación de libertad a más de 13.000 penados y procesados (Núñez, 2005).

Un grave desorden judicial caracterizó el movimiento de reforma procesal y puso en cuestión la legalidad del otorgamiento de medidas de prelibertad a miles de presos (ver Morais, 2003), lo cual generó desconfianza en el sistema de justicia, atribuyéndose al nuevo instrumento (y por ende a los principios en él consagrados) y al proceso de humanización de la justicia, el incremento de la criminalidad en el país.³

3 No sólo parte de la población civil, incluso el mismo Ministro de Interior y Justicia - General del Ejército encargado de la seguridad ciudadana, incluyendo el régimen penitenciario - lo consideraba (sin tomar en cuenta factores políticos, sociales o económicos), al

Las posibilidades de que la reforma procesal produjera mejoras en el ámbito de la seguridad ciudadana, como bien señalan Duce y Pérez Perdomo (2003), implicaba ciertos cambios estructurales en el sistema de justicia criminal, la adaptación de programas muy específicos orientados al logro de objetivos o la reorientación de ciertas instituciones del nuevo proceso a esos objetivos concretos, pero la incapacidad de los actores institucionales para asumir con seriedad la reforma procesal penal, fortalecer las estructuras administrativas y jurisdiccionales destinadas a su ejecución, y coincidir en una orientación programática clara, generó una grave crisis en sistema de justicia.

Interesante -pero no extraño- resulta el fenómeno que se produciría posteriormente, pues tal como señala Renato Treves, “los casos de ineficacia de las normas y de efectos latentes de las mismas a menudo se deben a deficiencias de los instrumentos y de los servicios de cuyo funcionamiento depende la aplicación o la no aplicación, la eficacia o la ineficacia total o parcial de esas normas” (1988:172).

La crisis y debilidad institucional, aunada a la percepción de impunidad -impulsada desde el mismo Ministerio del Interior y Justicia-, empañaron el proceso de humanización del proceso penal. Se produjo un fuerte impacto en detrimento del respeto y garantía de los derechos humanos, generando aún más violencia, esta vez por parte de los cuerpos de seguridad ciudadana. Tan sólo durante el período que va de octubre de 1996 a septiembre de 2001 el índice de casos conocidos de ejecuciones extrajudiciales (como patrón de violación del derecho a la vida) se incrementó en un 240% (PROVEA, 1997-2001).

La situación de crisis del sistema de justicia penal y la imagen de impunidad proyectada y atribuida al nuevo Código, intentaría ser corregida en sucesivas reformas del mismo (2000 y 2001), cuando finalmente el legislador establece severos límites para la obtención de la suspensión condicional

realizar esta infeliz declaración: “no lo vamos a negar que tenemos un problema de inseguridad y que ese problema se incrementó en el 99 con la aprobación del COPP, que produjo 12 mil delincuentes a la calle y que todavía estamos pagando las consecuencias.” (Unión Radio: Lucas Rincón reconoció la inseguridad en Venezuela. Fecha 4/5/2003. Caracas).

de la ejecución de la pena y las formas alternativas de cumplimiento de pena privativa de la libertad previstas en ese instrumento legal y consagradas (¡con énfasis!) en el artículo 272 de la CRBV.

Las consecuencias de estos vaivenes en la legislación procesal ha tenido un fuerte impacto en el sistema penitenciario, pues si bien es cierto que para el año 2000 la población reclusa disminuyó en más de un 30 por ciento en relación al año 1998 debido a la reforma procesal penal -sin duda reflejo de un importante espacio ganado a favor de principios humanitarios consagrados constitucionalmente frente al tradicional sistema penitenciario cerrado-, luego de la última reforma realizada al COPP se produjo un incremento de la población reclusa en las cárceles del país proporcional a la disminución anterior, revirtiendo el desarrollo de un nuevo modelo que prometía cumplir (aunque fuera parcialmente) con los objetivos promulgados por la Constitución en cuanto al sistema penitenciario.

Las restricciones impuestas para la aplicación de fórmulas alternativas a la privación de la libertad establecidas en el COPP contradecían otra de las estrategias de la política específica de seguridad ciudadana prevista por el gobierno nacional, al limitar el camino hacia la “oportunidad de reinserción social” manifestada en el Plan de Desarrollo.

En el año 2000 se aprueba una reforma del Código Penal, que prevé un incremento de penas para los delitos relacionados con la importación y fabricación de armas, porte y detención de armas comunes y delitos contra la seguridad de los medios de transporte, robo en taxis y colectivos. A su vez, ese mismo año se aprueba una Ley que regula el hurto y robo de vehículos automotores y durante el año 2002 se aprueba una Ley para el desarme. Fueron algunas de las medidas legislativas para intentar generar seguridad en un marco de creciente violencia criminal, cuando desde el año 1990 hasta el 2000 se observó estadísticamente que la tasa de hurto simple y hurto de vehículos disminuye, mientras los casos conocidos de robo y robo de vehículo se incrementan significativamente durante ese mismo período. Quizá el mejor ejemplo para mostrar el incremento de la violencia desde el punto de vista cualitativo y su carácter letal, sea la disminución de los casos conocidos de lesiones -de 152 casos por cada cien mil habitantes en 1990 a 105 en el año 2000- frente a la multiplicación de los casos de homicidios de 13 a 33 casos por cada 100 mil habitantes en el mismo período de tiempo (Gabaldón, 2003).

A pesar de las medidas legislativas tomadas, principalmente como reacción política ante esta situación, el año 2003 presentó la tasa más alta de homicidios en la historia del país con 44 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, ascendiendo de un séptimo a un tercer lugar como principal causa de muerte de 1999 a 2003 (Pérez Santiago, 2005), mientras el delito de porte ilícito de armas -dentro de la categoría de los delitos contra el orden público - creció en más de un 200% del año 2000 al 2003 en el ámbito nacional (Provea, 2004:356), y el robo de vehículo automotor en un 13% para el año 2003 con respecto al 2001 (MIJ, 2001,2003).

Si la poca incidencia de la política legislativa desarrollada hasta ese momento en la prevención del crimen y la violencia -y los válidos cuestionamientos que se pueden realizar a los medios ejercidos para procurar el objetivo de la política de seguridad- se debe a la desestimación de investigaciones realizadas sobre la realidad social, la falta de coordinación entre los organismos involucrados, la falta de análisis y toma en consideración del contexto en el cual quieren producirse los cambios (elementos que deben caracterizar cualquier intervención en este sentido), o simplemente es atribuible a un falso convencimiento de que a través de legislaciones punitivas y restrictivas pueden resolverse los problemas sociales planteados (propio de enfoques simplistas y convencionales, cuando no perversos), no es asunto de fácil determinación. Lo que sí puede fácilmente comprobarse, aún en un estudio somero de la situación, es que el eje en torno al cual ha girado la política legislativa en materia de seguridad ha propiciado legislaciones reactivas que no han sido -ni pueden ser- eficientes para la prevención de la criminalidad y la delincuencia, como han señalado (y denunciado) los más calificados estudios criminológicos y jurídico penales críticos, nacionales e internacionales, sobre legislación simbólica y los fines de prevención general de la pena. (Mathiessen, Baratta, Zaffaroni, Rosales, Aniyar).

En Venezuela, a pesar de esta experiencia, en el marco de la actualización de los instrumentos jurídicos en materia de seguridad ciudadana, durante el año 2005 (en un contexto de crisis política e institucional) se produce una importante reforma al Código Penal, reforma que ha sido fuertemente cuestionada por distintos sectores, tanto académicos como sociales y políticos, básicamente por la extensión de la protección penal a funcionarios públicos, ampliación de algunas conductas típicas, incremento de penas

para algunos delitos, entre otras modificaciones orientadas a la protección del orden público (o político) como bien jurídico.

Salvando las críticas realizadas a la reforma por las razones señaladas, es importante resaltar que si por un lado se elevan las penas para varios tipos penales (incluyendo el robo y hurto), por el otro, se suspende para algunos delitos la aplicación de fórmulas alternativas a la reclusión (entre ellos todas las modalidades de robo, incluso robo-arrebatón). Si bien la aplicación de las alternativas a la reclusión ya habían sido limitadas por el artículo 493 del COPP para todas las modalidades de robo, hurto calificado y agravado, entre otros delitos, en la reforma del Código Penal de 2005 se desaplican totalmente para algunos delitos, aún cuando -como se refirió anteriormente- las mismas se encuentran establecidas en el artículo 272 de la Constitución, que prevé que se preferirá el régimen abierto y “las formas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria”, violando de esta forma el “principio de estricta legalidad” (o legalidad sustancial), que impone a la ley el sometimiento a principios y derechos fundamentales contenidos en las constituciones (Ferrajoli, 2001).

Quizá una de las innovaciones más significativas de este instrumento legal sea la doble penalidad establecida para varios tipos delictivos, estableciendo el cumplimiento de una pena privativa de la libertad, acumulativamente (y no alternativamente) al pago de multa, es decir, dos penas principales para un mismo delito.

Aún cuando la revisión que aquí se realiza de la legislación desarrollada a partir de la reforma del Estado y la entrada en vigencia de una nueva Constitución es todavía muy superficial, el evaluar el desarrollo legislativo conforme a los parámetros establecidos constitucionalmente ofrece un panorama devastador, y es que pareciera que mientras la CRBV acoge principios garantistas y político criminales de avanzada sobre los cuales debe inspirarse el desarrollo de la legislación penal, ésta sigue una tendencia totalmente distinta.⁴

4 En esta misma línea, para inicios del año 2006 existen varios anteproyectos en la Asamblea Nacional, uno para un nuevo Código Penal de 1.038 artículos, propuesto por el Tribunal Supremo de Justicia, que al igual que la última reforma realizada al Código Penal,

El Estado Constitucional, siguiendo a Rosales (2004), está concebido para la búsqueda y realización de la sociedad democrática, “plexo de los derechos humanos y de sus garantías”, y en el plano jurídico penal -como bien señala la autora- supone “democratización, sistema de garantías e imperio de los derechos humanos” (443). Siendo así, la herramienta jurídico penal sería considerada como la estructura formal a través de la cual se deben desarrollar determinados imperativos constitucionales, y en ese sentido, el Poder Legislativo a través de la Asamblea Nacional, como se refirió con anterioridad, tiene un rol fundamental, pero contrario a ese rol, la producción legislativa en la materia ha estado signada por la lesión de las garantías y derechos característicos del referido modelo de Estado.

Es cierto que la realidad política y social venezolana ha sometido a difíciles pruebas al legislador. Las demandas sociales, y muchas veces políticas, para la creación de nuevas leyes en materia de seguridad y orden, o endurecimiento de las existentes, en muchos casos representan una grave amenaza a la esfera de libertades y garantías reconocidas constitucionalmente, y la respuesta gubernamental ha sido la restricción de esos derechos y libertades, lesionando gravemente el Estado Constitucional.

Todo señala que el desarrollo legislativo en materia de seguridad ciudadana, lejos de responder a un programa integral de seguridad ciudadana, de ir en correspondencia con el eje social que enmarca las estrategias para la prevención y tratamiento del crimen y la violencia, y desarrollar el nuevo paradigma de protección de derechos humanos, tiende a la amenaza o supresión efectiva de derechos fundamentales, que no afecta sólo a los particulares, sino que atenta directamente contra el Estado social de Derecho y contra el régimen democrático en general.

Tanto las cifras de criminalidad violenta como las gravosas cifras de violaciones a los derechos humanos, ponen en evidencia las deficiencias de los mecanismos jurídico-penales ejercidos por el gobierno nacional como punto cardinal de la política pública de seguridad ciudadana. Aún cuando se

establece el incremento de las penas y el establecimiento de dos penas principales por un mismo hecho. De igual forma existen otros proyectos de ley contra el terrorismo, legislación antidrogas, ley contra el secuestro y la extorsión, etc.

ha hecho suficiente uso (llegando al abuso) de ellos, la criminalidad y la violencia se han incrementado. Por otro lado, pareciera existir un divorcio entre la producción legislativa y la función garantista que tiene el Estado a través de los instrumentos jurídicos en cuanto a la minimización de la violencia (Ferrajoli, 2000), pues son esos mismos mecanismos jurídicos los que han lesionado derechos fundamentales, cuando no generado más violencia, ejercida ahora por parte de organismos del Estado.

Si evaluamos la legitimación de la intervención legislativa (o al menos del tipo de intervención) realizada respecto a los asuntos de seguridad ciudadana de acuerdo a su carácter garantista y su capacidad de prevención y/o contención de la criminalidad y la violencia, entonces la conclusión no puede ser otra que la completa deslegitimación de la intervención legislativa en materia de seguridad ciudadana.

La criminología desarrollada a partir de la segunda mitad del siglo XX, basada en el paradigma de la reacción social y el control, ha denunciado sistemáticamente los efectos nocivos de la intervención penal, el carácter simbólico de la legislación penal y la perversidad de una ideología punitiva que en el fondo, carece de teoría y base criminológica sólida, que responde a la forma de legislar de aquellos que pueden y tienen el poder de hacerlo, y que impulsa el castigo penal como respuesta a problemas sociales acumulados por la sola necesidad del mantenimiento del statu-quo. Repetidamente se ha abogado por el uso mínimo del derecho penal, por la búsqueda de respuestas alternativas a las punitivas, por la despenalización y descriminalización de conductas; sin embargo y contrario a las evidencias de los estudios criminológicos, tendencias políticas han apostado y contribuido a la proliferación de normas que propenden a lo que se ha dado por llamar expansionismo del derecho penal (ver Silva Sánchez, 1999).

Venezuela no ha escapado a los complejos procesos de globalización de la ley que, junto al imaginario colectivo y a la realidad social y política, confluyen para producir cambios jurídicos que tienden a ser más punitivos y menos garantistas (Rosales, 2004), sin considerar realmente la idoneidad de la norma penal para la efectiva solución de los problemas, “nuestros problemas”, que muchas veces encuentran su explicación en situaciones sociales y en problemas estructurales, fuente importante de todas las formas de violencia (Del Olmo, 2000; Baratta, 2004).

En nuestro contexto, resulta deshonesto seguir aportando al tipo de estrategias punitivas que se han venido desarrollado para hacer frente a la violencia, tradicionales estrategias que han quedado completamente invalidadas por los estudios criminológicos nacionales a través de la evidencia empírica (Briceño-León, 1997, 2002; Rosales, 2002b; San Juan, 2004; Pérez Perdomo, 2001; Gabaldón, 2004, entre otros), ratificando la respuesta penal como una respuesta simbólica, más que instrumental, porque como bien señala Baratta (2004), interviene sobre los efectos y no sobre las verdaderas causas de la violencia, sobre personas y no sobre situaciones, y esto lo hace de forma reactiva y no preventiva.

5. REFLEXIONES FINALES

La complejidad social, las demandas de seguridad ciudadana y el modelo de Estado venezolano imponen un gran reto: el desarrollo de *un nuevo modelo de seguridad basado en el paradigma de la protección de los derechos humanos* (Baratta, 2000; Aniyar, 2005). Esto es así sobre todo cuando no pueden ocultarse más las profundas desigualdades sociales existentes y donde el sistema penal ha servido de instrumento para profundizar esas desigualdades; nada más lejano a la ideología del Estado social de Derecho.

Un nuevo enfoque de seguridad ciudadana implica más que un reto, un desafío cultural, pero las mismas características que ha asumido la función gubernamental y específicamente la función legislativa, invitan a reflexionar sobre qué concepto de seguridad se está manejando, qué uso se le está dando a la capacidad de gobernar, cómo y cuáles han sido los recursos empleados, para así plantear los procesos de reformas necesarios a ser desarrollados en el marco de unos objetivos y mecanismos éticos para cumplir las metas trazadas.

Los recursos legislativos utilizados hasta ahora se amparan en la satisfacción de demandas sociales y políticas de seguridad y orden, propiciando respuestas penales contingentes, mientras se justifica y crea el marco legal para la multiplicación de las funciones del aparato represivo.

La falta de correspondencia entre los objetivos estratégicos trazados y la tendencia de la producción legislativa, conlleva a replantear las acciones y

conducirla por los caminos de una cultura política garante de los derechos y libertades, que sea reflejo de los principios consagrados en el texto constitucional. Lo contrario sería retroceder y caer en las redes del viejo modelo de orden público, un modelo muy conveniente para el mantenimiento y la expansión del control punitivo: sería la perversión de la seguridad ciudadana.

Un nuevo enfoque en la política legislativa de seguridad ciudadana requiere la conciencia de que ésta no puede apoyarse más en el pensamiento conservador, cuyas líneas principales se desarrollan casi exclusivamente alrededor del control punitivo.

Las reflexiones más recientes sobre el papel del Derecho penal y de las instancias de control punitivo en las políticas públicas y sus efectos sociales (Rosales, 2002; Gabaldón, 2003; San Juan, 2004; entre otros) guían hacia la minimización de su intervención, hacia la conformación de alternativas y el fortalecimiento de nuevos agentes sociales, que participen activamente y tengan efectiva capacidad de influir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana en general.

Si el Estado está llamado a proteger la seguridad de los ciudadanos, debe hacerlo a través de un marco jurídico que respete los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad, oportunidad, así como también los principios de articulación autónoma de los conflictos y de las necesidades reales, y de la preservación de las garantías formales, éstos últimos desarrollados por Alessandro Baratta -entre muchos otros- en su obra Principios del Derecho Penal mínimo.

En fin, la protección de la seguridad ciudadana pasa por la configuración de un Derecho penal que desarrolle principios y garantías, y sobre todo, pasa por un uso racional de las instancias de control punitivo. Lo contrario sería producto de una política pública que no garantiza la vigencia de los derechos, lesiona los imperativos éticos constitucionales y mina la legitimidad del sistema político.

LISTA DE REFERENCIAS

- ANIYAR, L. **Derechos humanos: Delincuentes y víctimas, todos víctimas. Temas para investigar en la criminología crítica latinoamericana de los próximos años.** Ponencia presentada en el *II Encuentro Anual de Criminología. Porlamar, 4-6 de noviembre de 2005.* Disponible en <http://www.venecrim.com>
- BARATTA, A. “Principios del Derecho Penal mínimo (para una teoría de los Derechos Humanos como objeto y límite de la ley penal)”. **Revista Doctrina Penal**; año 10, n° 37 a 40. Euros Editores. Buenos Aires (Argentina). 1987.
- BARATTA, A. “El concepto actual de seguridad en Europa” en **Revista Catalana de Seguridad Pública: Los instrumentos para el análisis de la seguridad.** N° 8. Junio. Catalunya (España). 2000.
- BARATTA, A. “Derechos humanos: entre violencia estructural y violencia penal. Por la pacificación de los conflictos violentos” en: **Criminología y Sistema Penal.** (Comp. in memoriam). Editorial B de F. Buenos Aires (Argentina). 2004.
- BORREGO, C. **La Constitución y el Proceso Penal.** Editorial Livrosca, Caracas (Venezuela). 2002.
- BOUZA-BREY, L. “El poder y los sistemas políticos” en: Caminal, M. (Coord.) **Manual de Ciencia Política.** Editorial Tecnos. Madrid (España). 1996.
- BRICEÑO LEON, R. y otros. “La cultura emergente de la violencia en Caracas”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Vol. 3, Núm. 2-3. FACES. Caracas (Venezuela). 1997.
- BRICEÑO LEÓN, R. “La nueva violencia urbana de América Latina” en Briceño León, R. (Comp.) **Violencia, sociedad y justicia en América Latina.** CLACSO. Buenos Aires (Argentina). 2002.
- DURAND, P. “Le savant et la politique : Pour une approche raisonnée de l’analyse des politiques publiques”. **L’Année Sociologique.** Troisième série. Vol. 40. Presses Universitaires de France. París (Francia). 1990. 226-261.
- FEICK, J. “L’analyse comparative des politiques publiques : un chemin vers l’intégration des résultats ?”. **L’Année Sociologique.** Troisième série. Vol. 40. Presses Universitaires de France. París (Francia). 1990.
- FERRAJOLI, L. **Derecho y Razón.** Trotta. Madrid (España). 2000.

FERRAJOLI, L. **Derechos y Garantías**. Trotta. Madrid (España). 2001.

GABALDÓN, L. **Derecho penal, criminalidad y castigo en Venezuela**. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 27 de marzo de 2003.

LAHERA, E. **Introducción a las Políticas Públicas**. Fondo de Cultura Económica. Santiago (Chile). 2002.

MORAIS, M. "Enfoque evaluativo del Código Orgánico Procesal Penal en lo referente a la ejecución de sentencias. Efectos en el ámbito penitenciario" en: Vásquez/Chacón (Coords.). **Ciencias Penales: temas actuales**. Publicaciones UCAB. Caracas (Venezuela) 2003.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. Líneas generales del **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007**. [On Line] Disponible en: <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm>

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Memoria, 1999-2004. Caracas.

NÚÑEZ, G. **Policía, Política y Seguridad Nacional**. Tesina Presentada para la obtención del título de Master Europeo en Sistema Penal y Problemas Sociales. Universidad de Barcelona. Barcelona (España). 2001.

NÚÑEZ, G. "Las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena en el sistema penitenciario venezolano". **Revista Capítulo Criminológico**. Vol. 33. Núm 1. ICLAC. Maracaibo (Venezuela). 2005.

PÉREZ PERDOMO, R. y DUCE, M. **Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina**. (Disponible on line: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm>)

PÉREZ PERDOMO, R. **Morir en Caracas**. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela). 2001.

PÉREZ SANTIAGO, N. "Comportamiento reciente de la violencia" en: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. **Informe Social 9**. Suplemento Diciembre, 2004. Caracas (Venezuela). 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. Segunda Edición Diciembre 2004. Buenos Aires (Argentina). 2004.

PROVEA. **Situación de los Derechos Humanos en Venezuela**. Informes Anuales, 1997-2004. Caracas (Venezuela).

PULIDO, M. “Hacia el ejercicio de la ciudadanía” en: **Ciudadanía y ser ciudadano**. Embajada de Francia en Caracas-Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas (Venezuela). 2000.

RECASENS, A. “Elementos emergentes de Inseguridad Ciudadana”. **Revista Catalana de Seguretat Pública: Las nuevas políticas de seguridad**. N° 6-7. Junio-Diciembre, 2000. Barcelona (España), 2000.

REY, J. **El futuro de la democracia en Venezuela**. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela). 1998.

ROSALES, E. “Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa venezolana”. **Revista Capítulo Criminológico**. Vol. 30, Núm. 4. ICLAC. Maracaibo (Venezuela). 2002a.

ROSALES, E. “Sistema Penal y relegitimación procesal” en BRICEÑO-LEÓN, R (Comp.) **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. CLACSO. Buenos Aires (Argentina). 2002b.

ROSALES, E. “Sistema penal y reforma penal”. **Revista Capítulo Criminológico**. Vol. 32, Núm. 4. ICLAC. Maracaibo (Venezuela). 2004.

TREVES, Renato. **La Sociología del Derecho. Orígenes, investigaciones, problemas**. Editorial Ariel. Barcelona (España). 1988.

SANJUAN, A. “Violencia: Algunos apuntes para su delimitación y estudio” en Briceño – León, R./ Mayorca, J. (Comps.). **Fin a la violencia: Tema del siglo XXI**. UCV – Fundación Francisco Herrera Luque. Caracas (Venezuela). 2004

SILVA SÁNCHEZ, J. **La expansión del derecho penal. Algunos aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales**. Cuadernos Civitas, Madrid (España). 1999.

ZUÑIGA, L. “La Ley de seguridad ciudadana: un síntoma de la crisis del poder ejecutivo. Especial consideración del sistema penal” en Muñagorri, I. (Ed.) **La protección de la seguridad ciudadana. Oñati Proceedings**. N° 18. Instituto Internacional de Sociología Jurídica. Oñati (España). 1995.