



Violencia policial y derecho a la vida. Aproximación al estudio del comportamiento del sistema penal venezolano

*Gilda Núñez**

Resumen

Frente al aumento del número conocido de violaciones al derecho a la vida - más concretamente de homicidios cometidos por funcionarios de seguridad - a través de una investigación documental, se propone el estudio de las violaciones al derecho a la vida y el comportamiento de algunas instancias del sistema penal ante estas violaciones (específicamente de la policía, el Ministerio Público, el Cuerpo de investigaciones penales y el Poder Judicial). La idea es resaltar la necesidad de profundizar en el estudio de los derechos humanos desde lo institucional. Más que pretender ofrecer respuestas minuciosas, con la problematización del comportamiento del sistema penal ante los casos de violación al derecho a la vida, se propone reflexionar sobre el lugar que deben ocupar los derechos humanos en las políticas públicas, la necesidad de fortalecer el sistema de prevención y protección ante violaciones al derecho a la vida, y la importancia de estudios e investigaciones capaces de exponer las deficiencias del sistema de justicia penal y proponer acciones concretas para reducir la distancia entre los derechos establecidos constitucionalmente y su efectiva garantía.

Palabras clave: Derecho a la vida, policía, seguridad, sistema penal.

* Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. E-mail: nunezg@ucv.ve

Police Violence and the Right to Life. An Approach to Studying the Behavior of the Venezuelan Prison System

Abstract

In the light of an increase in the number of known right-to-life violations –more specifically, homicides committed by security personnel– and using documentary research, this study proposes to examine violations of the right to life and the behavior of some penal system institutions in the light of these violations (specifically the police, the Public Ministry, the Penal Investigation Corps and the Judicial Power). The article emphasizes the need for deepening the study of human rights in an institutional context. More than attempting to offer detailed answers, by addressing the problem of penal system behavior dealing with right-to-life violations, this study proposes to reflect on the place human rights should hold in public policies, the need for reinforcing the prevention and protection system regarding right-to-life violations and the importance of studies and research capable of expressing penal justice system deficiencies and proposing concrete actions for reducing the distance between constitutionally established rights and their effective guarantee.

Key words: Right to life, police, safety, penal system.

1. Introducción

A diferencia de algunos países de América Latina con gobiernos militares, Venezuela ha destacado por una larga vida democrática caracterizada por gobiernos civiles elegidos popularmente, y por Constituciones propias de un Estado Social y Democrático de Derecho. A pesar de esta situación, tradicionalmente la forma de concebir la seguridad y de ejercer la función policial parece no haber escapado al proceso de autoritarismo que caracterizó a las dictaduras militares de muchos países del continente, apoyadas en la doctrina de la Seguridad Nacional, la cual representó una importante plataforma ideológica y operativa para los cuerpos militares y policiales al momento de actuar contra todos aquellos considerados en sentido amplio “enemigos” de la seguridad de un país (Ver García Méndez, 1987).

Las prácticas violatorias de los derechos humanos no son un fenómeno exclusivo de los países de la periferia (pues regularmente se presentan en países altamente industrializados), y tampoco se trata de un fenómeno reciente, mucho menos en Venezuela, donde las fuerzas policiales y militares han sido tradicionalmente utilizadas, en democracia, para actuar en resguardo del “orden” y la “seguridad” en momentos de crisis política y/o social¹.

No fue sino a partir de finales de la década de los ochenta cuando el estallido de la violencia social y el conocimiento de masivos e incuestionables casos de violaciones al derecho a la vida, integridad y a la libertad, entre otros, motivó el surgimiento de grupos y organizaciones no gubernamentales, orientadas a la protección, prevención y denuncia de esos casos.

A partir de 1999, entra en vigencia una nueva Constitución con un marcado perfil garantista, que reconoce amplios derechos y anuncia la preeminencia de los derechos humanos como filosofía y política de Estado. En esa misma línea, el gobierno venezolano ha expresado reiteradamente en sus discursos nacionales e internacionales su compromiso para con la defensa de los derechos humanos. Aún así, durante los primeros años del siglo XXI se continúan registrando casos de flagrantes violaciones a estos derechos (especialmente al derecho a la vida), con una preocupante tendencia al aumento.

Para comprender este fenómeno en el marco constitucional venezolano actual, se plantea el estudio de las violaciones al derecho a la vida registradas durante el período 2000-2005, así como el comportamiento de algunas instancias del sistema de justicia penal ante los casos conocidos por estas razones, especialmente de la Policía, Ministerio Público, Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), y Poder Judicial, sin que ello sea una limitante para que sean consideradas las actuaciones de otras instancias involucradas en la defensa y protección de los derechos humanos.

Quizá una de las principales limitaciones para una investigación como la planteada sea acceder a la información oficial y/o contar con fuentes de información confiable. Para superar estas limitaciones, a través de una investigación de tipo documental, el objetivo propuesto se intenta alcanzar tomando como fuente la literatura especializada en el área, documentos y datos es-

1 Sobre las violaciones a los derechos humanos y los mecanismos de impunidad en Venezuela en períodos anteriores, puede consultarse *“Quince años de Impunidad en Venezuela. Patrones de las violaciones a los derechos humanos y mecanismos de impunidad. 1985-1999”*, de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, disponible en http://www.redapoyo.org/Informes/Investi_imp_u.htm

tadísticos provenientes de distintas instituciones públicas y de organizaciones no gubernamentales, información y declaraciones publicadas en los principales diarios de circulación nacional, para poder cotejar y verificar las fuentes y procurar una visión lo más completa posible del tema.

A partir de la información recogida y de los resultados presentados, se abren innumerables puertas para futuros estudios en el marco de los derechos humanos, del acceso a la justicia y sobre los mecanismos de impunidad que se desarrollan y ejecutan desde las instancias del sistema de justicia penal, situaciones que tienen su traducción más directa en la generación de miles de víctimas, injusticia y un altísimo costo social.

2. Violencia y derecho a la vida

El tercer milenio comienza para América Latina con altas cifras de delitos violentos y casos de violación de derechos humanos² que, entre otros indicadores, muestran el incremento cuantitativo y cualitativo de la violencia generalizada, sobre todo en países con marcados niveles de desigualdad social (Briceño-León y otros, 1997a).

Parte importante de esta situación de inseguridad son los casos de violaciones a los derechos humanos, que durante muchos años sólo ha sido posible calcular gracias al surgimiento y trabajo constante de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la denuncia y prevención de estos casos.

En cuanto al derecho a la vida, éste se encuentra consagrado en el artículo 43 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, que también establece que el Estado es responsable de la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma³.

- 2 A los efectos de este trabajo, se asume que el Estado es el único capaz de violar los derechos humanos, siguiendo la literatura especializada según la cual, la característica de las violaciones a los derechos humanos es que ellas se cometen desde el poder público y/o gracias a los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen (ver Nikken, entre otros).
- 3 Los casos de violación al derecho a la vida ocurridos dentro de los centros de reclusión no fueron considerados para este estudio, pues tales situaciones, por su complejidad y naturaleza requieren un estudio aparte, sin embargo es importante destacar que con la Constitución de 1999, el Estado asume su posición de garante con respecto a la vida de las personas privadas de libertad y por tal situación, se entiende res-

A pesar de la entrada en vigencia de una nueva Constitución que se caracteriza por un marcado perfil social y humanista, a que la protección de los derechos humanos ha sido un punto constante en muchos discursos políticos, y a que esos mismos derechos han sido considerados cada vez con mayor frecuencia en los programas de formación y normativa interna de los cuerpos de seguridad, las cifras sobre los casos conocidos de violación al derecho a la vida cometidos por funcionarios adscritos a cuerpos de seguridad nacionales, estatales y municipales, reflejan durante el período 2000-2005 una marcada tendencia al aumento.

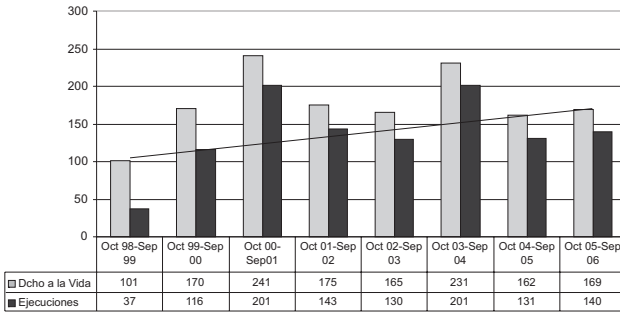
En las violaciones al derecho a la vida se registran distintos patrones de actuación, identificados por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) como muertes ocurridas como consecuencia de torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; uso excesivo de la fuerza; negligencia; uso indiscriminado de la fuerza; ejecución, entre otras, pero a los efectos de este estudio se hará referencia a los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad o muertes por ejecución, entendidas como aquellas actuaciones donde el agente de seguridad dispara con el objetivo de causar intencionalmente la muerte de la víctima (Provea, 2005).

En el Gráfico 1 se marca una línea de tendencia general que muestra el incremento (salvo algunas variaciones interanuales) de los casos de ejecuciones u homicidios denunciados cometidos por funcionarios de seguridad. Si para el inicio del período (octubre 98-septiembre 99) los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad representan un 36,6% del total de los casos denunciados de violaciones al derecho a la vida, durante octubre 2004-septiembre 2005 tal cifra se eleva a 81%, presentando una variación porcentual de + 44,4%, lo cual evidencia un incremento significativo de las denuncias de estos homicidios como patrón de violación al derecho a la vida. Durante el período 2005-2006, la tendencia ascendente se mantiene, al registrarse 169 casos de violaciones al derecho a la vida, y entre ellos, 140 casos de ejecuciones, representando este patrón un 82,8% con respecto al total de los casos reportados por Provea (Capítulo sobre Derecho a la vida, Informe Anual, 2006).

ponsable de las muertes ocurridas dentro de los centros de reclusión, no sólo cuando éstas sean ocasionadas por funcionarios de seguridad.

Gráfico 1

Violaciones al derecho a la vida (muertes por ejecución) 1999-2005

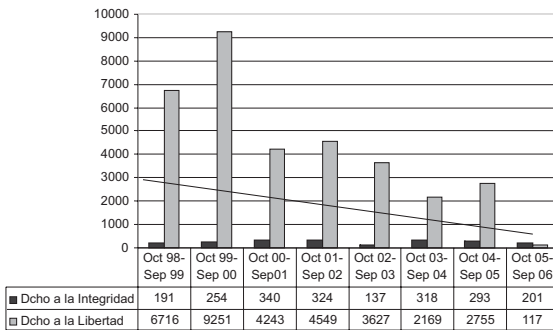


Fuente: Elaboración propia de datos publicados en Provea, Informe Anual, 1998-2006.

Frente a esta situación con respecto a los casos conocidos de violaciones al derecho a la vida, se encuentra durante el mismo periodo la significativa disminución de los casos conocidos de violación al derecho a la libertad personal (detenciones masivas, detenciones en manifestaciones, detenciones individualizadas y desapariciones forzadas) y salvo variaciones interanuales, un ligero incremento de las violaciones al derecho a la integridad personal (tortura, tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, heridos, allanamientos ilegales y amenazas u hostigamientos), nada comparable con el incremento experimentado por los casos conocidos de violación al derecho a la vida.

Gráfico 2

Violaciones al derecho a la integridad y a la libertad, 1999-2005



Fuente: Elaboración propia de datos publicados en Provea, Informe Anual, 1998-2006.

El contraste entre el comportamiento de los derechos a la integridad y libertad con respecto al derecho a la vida, sugiere el carácter letal que durante los últimos años ha caracterizado los casos conocidos de violaciones a los derechos humanos en Venezuela, pues mientras se presenta una sustancial disminución de los casos de violación al derecho a la libertad y una relativa estabilidad en el comportamiento de los casos registrados de violación al derecho a la integridad personal, resalta el importante incremento en los casos de violación al derecho a la vida, específicamente por homicidios.

Quizá sea preciso mencionar que si bien la información publicada por Provea muestra tendencias significativas a través de sus informes anuales, sus cifras son aún incompletas, pues representan sólo los casos que han sido denunciados y registrados, pero aún así, sólo a través del trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales durante mucho tiempo –ante la inconsistencia y muchas veces inexistencia de información oficial– se ha podido dar una idea de la situación de violación a los derechos humanos en Venezuela.

Hoy por hoy, no es posible conocer el número de casos de violación al derecho a la vida de acuerdo a la información estadística generada y publicada anualmente Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, específicamente a través del anexo estadístico del CICPC, toda vez que –según información extraoficial– los homicidios cometidos por agentes de seguridad son ingresados a la estadística nacional como casos de *resistencia a la autoridad*⁴, y también –y solo eventualmente– como homicidios, cuando la muerte causada por algún miembro de un cuerpo de seguridad del Estado aparece como evidente o comprobada.

De cualquier forma, los datos sobre los homicidios cometidos por agentes de seguridad en una u otra categoría (resistencia a la autoridad u homicidio) no son dados a conocer, esto es, no están discriminados dentro de las categorías delictivas publicadas anualmente por el Ministerio, situación

4 Establecida en el artículo 218 del Código Penal, el cual establece que “Cualquiera que use la violencia o amenaza para hacer oposición a algún funcionario público en el cumplimiento de sus deberes oficiales, o a los individuos que hubiere llamado a apoyarlo, será castigado con prisión de un mes a dos años.” Este artículo establece conductas que pueden ser castigadas con pena de arresto o prisión, según la gravedad del hecho, sin embargo esta categoría penal podría estar siendo utilizada en la práctica (según la información proporcionada por funcionarios del CICPC y sostenida por Provea en sus capítulos sobre el derecho a la seguridad ciudadana y el derecho a la vida) para justificar los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad.

que dificulta y hace casi imposible conocer oficialmente el número de muertes de este tipo, y más allá, puede bien obstaculizar la posibilidad de la apertura de una investigación penal al respecto.

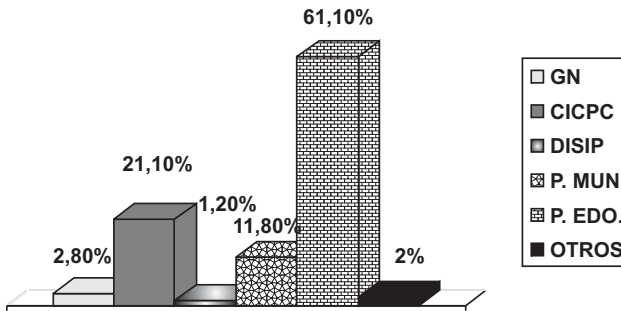
Por otro lado, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado durante los últimos años un sistema de información sobre el derecho a la vida, y para el año 2005, esa institución reporta 538 denuncias recibidas por esta causa, más de la mitad de ellas (285) eran muertes por homicidios cometidos por funcionarios de seguridad o ajusticiamientos (Defensoría del Pueblo, 2006), sin embargo, como señala González Plessman (2005), a pesar de ser probablemente la única institución estatal explícitamente obligada a contar con un sistema de información que incluya el derecho a la vida –de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo–, la institución no cubre todas las obligaciones vinculadas con el derecho, dejando por fuera el monitoreo sistemático de la situación, y actualmente su actividad pareciera concentrarse, como se desprende del informe anual de ese organismo, en la emisión de comunicaciones, recomendaciones y exhortos a diferentes entes (del Ejecutivo Nacional, Ministerio Público, gobiernos regionales) (Defensoría del Pueblo, 2005).

Una información estadística importante es aquella proporcionada por el Ministerio Público en la presentación de su informe anual del año 2005, cuando finalmente se dio a conocer la cifra oficial del total de investigaciones por casos de violaciones al derecho a la vida –específicamente registrados por ese organismos bajo el patrón de “muertes por ajusticiamiento” o “supuestos enfrentamientos”– ocurridas entre los años 2000 y 2005 (Informe Anual del Fiscal General, 2006). Según esta estadística, durante el período se había registrado un total de 5.591 investigaciones por casos de muertes en enfrentamiento o ajusticiamiento, calificados por el Ministerio Público como homicidios, a los efectos de la imputación del victimario, y se habían registrado 6.010 víctimas.

Entre los cuerpos de seguridad involucrados en las violaciones al derecho a la vida, se cuentan organismos de carácter municipal, estatal y nacional. Un total de 6.034 funcionarios se encuentran involucrados en tales violaciones.

Gráfico 3

Investigaciones de muertes por enfrentamiento y ajusticiamiento a nivel nacional según cuerpo de seguridad durante el período 2000-2005



Fuente: Fiscal General de la República. Informe Anual, 2006.

En Venezuela existen 123 cuerpos de policía uniformada, 24 de ellos estatales (incluyendo a la Policía Metropolitana que se encuentra adscrita a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas), y 99 cuerpos de policía municipal. También existen 5 organismos de carácter nacional con funciones policiales: CICPC, Dirección de servicios de inteligencia y prevención (DISIP), Guardia Nacional (GN), Cuerpo de vigilancia de tránsito terrestre (CVTT) y Policía Marítima. En total, y según resultados obtenidos a través de un exhaustivo proceso de diagnóstico realizado por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) se determinó que existen 120.681 agentes policiales: 62.882 policías estatales (52,1%), 32.800 guardias nacionales (27,1%), 10.944 policías municipales (9%), 8.215 funcionarios adscritos al cuerpo de investigaciones penales-CICPC (6,8%) y 5.840 funcionarios de tránsito terrestre (5%) (Antillano, 2007).

Si bien la protección de la seguridad ciudadana es una actividad compartida por los tres niveles político territoriales según lo establecido en la Constitución (artículo 332), determinar las facultades y competencias precisas de los organismos con funciones de seguridad ciudadana asignadas es una tarea compleja, toda vez que se trata de un sistema descoordinado, donde las funciones entre los cuerpos en sus distintos niveles (nacional, estatal y municipal) se superponen, pese a la prolífica producción legal en la materia (21 leyes estatales y 77 decretos y ordenanzas municipales regulan los distintos cuerpos policiales), como bien lo recoge Borrego (2007). A pesar de la falta de claridad en lo que a la definición de competencias en el área policial se refiere, en general –y especialmente en cuanto a las policías unifor-

madas– destaca el ejercicio compartido de funciones administrativas, preventivas y de investigación.

Entre todos los cuerpos con funciones de seguridad ciudadana mencionados, es importante destacar el papel de la GN en los delitos de homicidio cometidos por miembros de esta institución (2,8% de los casos), pues siendo un órgano de carácter militar, perteneciente a la Fuerza Armada Nacional (FAN), cumple funciones de seguridad ciudadana (a pesar de lo establecido en el artículo 332 de la CRBV que establece que los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil)⁵.

Como se observa en el gráfico anterior, las policías estatales –que concentran más de la mitad del total de agentes policiales del país (52,1%) entre 24 cuerpos a nivel nacional⁶– acumulan el 61,1% de los casos de violación al derecho a la vida registrados a nivel nacional.

El cuerpo que ocupa el segundo lugar en violaciones al derecho a la vida con el 21,1% de los casos es el CICPC, cuerpo de investigaciones penales de carácter nacional que tiene como función principal realizar “el conjunto de diligencias orientadas al descubrimiento y comprobación científica del delito, sus características, la identificación de sus autores o partícipes, así como el aseguramiento de sus objetos activos y pasivos” (Artículo 8 de la Ley de los órganos de investigaciones científicas, penales y criminalísticas).

A pesar de que este cuerpo especializado para la realización de la investigación penal se encuentra adscrito funcionalmente al Ministerio Público, depende administrativamente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, organismo que a partir del año 2004 convierte al CICPC en protagonista –junto al componente militar (GN)– del denominado “Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana”, diseñado para ser aplicado inicialmente en el Área Metropolitana de Caracas.

5 A pesar de esta situación, el componente militar en funciones de seguridad ciudadana parece tener altos niveles de aceptación social, reflejados en la encuesta nacional de “Violencia urbana y sistema penal en Venezuela”, realizada por el Laboratorio de Ciencias Sociales (2004), cuando se determinó que el 69,6% de las personas estaba muy de acuerdo o algo de acuerdo en que la presencia militar en las calles era necesaria para controlar la violencia en el país.

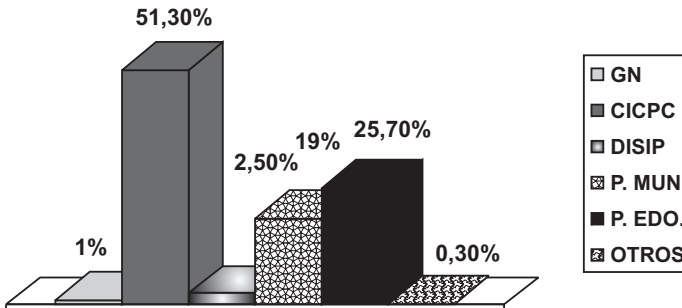
6 Muchos de esos cuerpos son dirigidos por funcionarios adscritos a las Fuerzas Armadas, específicamente de la Guardia Nacional.

Específicamente en el área policial, el Plan Integral establecía el “incremento de las operaciones policiales de vigilancia y patrullaje preventivo, con la participación de las unidades de seguridad urbana de la GN y del CICPC, en apoyo de los cuerpos policiales municipales y regionales, bajo los criterios de planificación conjunta y ejecución coordinada” (MIJ, 2004)⁷.

Como se observa en el Gráfico 4, el CICPC registró el 51,3% de los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad en el Área Metropolitana de Caracas durante el período en estudio.

Gráfico 4

Investigaciones de muertes por enfrentamiento y ajusticiamiento según cuerpo de seguridad en el Área Metropolitana de Caracas durante el período 2000-2005



Fuente: Elaboración propia de datos publicados en el Informe Anual del Fiscal General de la República, 2006.

En cuanto a la relación entre la participación del CICPC y de la GN en los operativos de seguridad trazados por el Ejecutivo Nacional en el Área Metropolitana de Caracas y el incremento de los homicidios cometidos por funcionarios de estos cuerpos, determinar con certeza una conexión no es posible, al menos en base a la información oficial, sin embargo las cifras de casos conocidos y atendidos por organizaciones no gubernamentales revelan esta posible relación. Por ejemplo, a partir del año 2004 –cuando se delegó al componente militar gran parte de la responsabilidad en el plan piloto de

7 Se trataba de una participación masiva del componente militar. Más del 50% de los funcionarios que integrarían el plan, pertenecían a la Fuerza Armada Nacional (GN), tal como se evidencia de la presentación del Plan piloto presentado por el Ministerio de Interior y Justicia.

seguridad– se registró un incremento en los casos de muertes por ejecución donde se señalaba a la GN como el órgano responsable. En este sentido, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz denunció durante ese año un incremento en las violaciones a los derechos civiles por parte de la GN, mientras que el CICPC –según la Red de Apoyo– fue la policía que más violó los derechos humanos en el 2004, al aumentar en más de un 51% el número de denuncias a este cuerpo como transgresores de derechos (Diario El Nacional, 15/02/05). De igual forma, Provea (Capítulo Derecho a la vida, 2005) denunció como responsables del 44% de las violaciones al derecho a la vida conocidas al CICPC, al componente militar (GN) y al servicio de inteligencia del Estado (DISIP), que también estaba incluido en el plan de seguridad a partir del año 2004. Esta organización no gubernamental en su informe anual (2005) expresó que el CICPC destacó como el organismo más denunciado en los últimos 6 años, seguido de la GN⁸.

Este escenario protagonizado por órganos nacionales, algunos de ellos con fuerte predominio de la cultura militar en el ejercicio de la función atribuida, responde a situaciones que tienden a la expansión y desnaturalización de las funciones que son propias al componente militar (GN), al cuerpo de investigaciones penales (CICPC) e incluso a la policía de seguridad del Estado (DISIP).

Otro asunto que destaca es la creciente participación de las policías estatales y municipales (24 y 99 cuerpos respectivamente a nivel nacional) en los casos de homicidios institucionales o ajusticiamientos. Especial mención merece la situación de los cuerpos municipales, pues si bien desde su proliferación durante la década de los noventa se han caracterizado por su carácter descentralizado, local, funciones administrativas y preventivas, y contacto directo con el ciudadano, durante los últimos años han destacado por su participación en las violaciones a los derechos humanos y especial-

8 Muy contradictoria a esta situación, donde el cuerpo de investigaciones penales y la Guardia Nacional tienen un papel importante en los casos conocidos (oficial y extraoficialmente) de violación al derecho a la vida, resulta la percepción social sobre estos cuerpos. En el año 2006 los ciudadanos calificaron la labor del CICPC y de la GN como muy buena/buena, en un 41,7% y 50,7% respectivamente, y en cuanto al respeto de los derechos humanos, los ciudadanos calificaron como muy buena/buena la labor del CICPC y de la Guardia Nacional en un 37,94% y 42,7% respectivamente, según la encuesta de victimización y percepción policial realizada por la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

mente del derecho vida (véanse Informes anuales de Provea, 1990-2005). Para el período en estudio y según cifras oficiales, las policías municipales concentran a nivel nacional y específicamente en el Área Metropolitana de Caracas, el 11,8% y 19% respectivamente de los casos de homicidios cometidos por funcionarios de seguridad (Gráficos 3 y 4).

Esta situación de violencia policial generalizada, cometida por quien ejerza la función policial, pareciera indicar que no es el número ni la naturaleza de los cuerpos policiales lo que garantiza un ejercicio democrático de la función policial y por ende, el respeto de los derechos humanos. El “cómo” se ejerce la función policial parece fundamental para el respeto del derecho a la vida.

3. La función policial y la militarización de la seguridad

Según la Constitución de 1999, los órganos facultados para el ejercicio de la función policial previstos en el artículo 332 debían abocarse a la protección de los derechos reconocidos a las personas, y esto debía quedar claramente establecido a través de una normativa que desarrollara las previsiones constitucionales y vertebrara los múltiples órganos de seguridad ciudadana existentes, que consagrara principios sólidos que rigieran la función policial y límites claros al uso de la fuerza. La regulación de la función policial en materia de seguridad ciudadana resultaba fundamental para un nuevo modelo de seguridad basado en el respeto a los derechos humanos, sin embargo la cuestión no fue eficazmente atendida⁹.

En el año 2001 se aprueba el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, instrumento que intenta –según se señala en su contenido– dar orden y coherencia al desempeño de la función policial,

9 Sobre la legislación en el ámbito policial, señala Elsie Rosales (2005) que salvo los lineamientos constitucionales, en Venezuela sólo existen “normativas dispersas, muchas de ellas subalternas y hasta lesivas de la reserva legal, diseminadas por ejemplo en ordenanzas policiales” (Ver “Sistema penal y reforma legal en Venezuela: la tensión entre el Estado Constitucional y el estado policial”, en Derecho Penal: Ensayos. N° 13. Tribunal Supremo de Justicia). Sobre el marco legal de la función policial, también consultar de la misma autora “Seguridad ciudadana, función policial y política legislativa venezolana”, publicado en la revista Capítulo Criminológico. Vol. 30, Núm. 4, del Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro de la Universidad del Zulia (2003).

regular la coordinación, competencias concurrentes, cooperación recíproca y principios de actuación de los órganos de seguridad ciudadana, pero a pesar de la entrada en vigencia del referido instrumento legal (insuficiente por no contener detalles sobre el ejercicio de la función policial e ineficiente en cuanto a su aplicación), la arbitrariedad, falta de coordinación y la desnaturalización de las actividades específicas atribuidas a los cuerpos de seguridad siguen caracterizando la función policial y generando miles de homicidios o *muertes institucionales*, como las llamara Zaffaroni (1993)¹⁰.

El tema de la militarización de la seguridad ciudadana y de la función policial¹¹ se encuentra estrechamente vinculado al agravamiento de la violencia policial y las violaciones del derecho a la vida. Se trata de un fenómeno que si bien no es nuevo, parece haberse intensificado durante los últimos años, generando resultados que pueden ser medidos no sólo a través de las amplias competencias cedidas al componente militar en materia de seguridad ciudadana a partir del año 2001, sino en el creciente número de denuncias de violaciones a los derechos humanos contra funcionarios de estos cuerpos de seguridad.

Las expresiones de control militar se pusieron en evidencia durante el año 2001, cuando el clima de conflictividad política y una gran movilización social fue causa para que el gobierno central ordenara (y justificara) la presencia de la GN en las calles, facilitando la militarización del Área Metropoli-

- 10 El anacronismo legislativo que atenta contra la misma protección del derecho a la vida, se manifiesta en el Código Penal, que pese a las múltiples y más recientes reformas, todavía considera que la muerte causada por un agente de seguridad en estado de "incertidumbre, temor o terror", aún cuando traspase los límites de la defensa, equivale a la legítima defensa, y por ende excluye la responsabilidad penal del funcionario (Véase artículo 65, numeral 3° del Código Penal Venezolano).
- 11 La militarización se manifiesta desde los orígenes del aparato policial como una intromisión de lo militar en lo civil, a través del uso o amenaza de uso de tácticas represivas, donde a través de una ideología bélica se hace valer el orden y la obediencia, en un marco donde lo prioritario es el ejercicio de la autoridad. También se evidencia en la adscripción de altos directivos policiales a cuerpos militares, en la normativa, estructura y organización interna, en el proceso de formación de los funcionarios policiales, y sobre todo en la actuación y las funciones reales desempeñadas por la policía. Sobre este tema, véase RICO, J. y CHINCHILLA, L. 2003. Seguridad ciudadana en América Latina: la participación policial. En Instituto Internacional de Gobernabilidad. (On Line) Disponible en http://www.iigov.org/seguridad/?p=12_03.

tana de Caracas. El Ministro de la Secretaría anunciaba que “la GN no ha salido a la calle a atropellar, sino a preservar los derechos de los venezolanos” y el Ministro de la Defensa enmarcaba la medida dentro de lo que calificó como el “ejercicio democrático del orden público”, mientras declaraba que “si la acción no produce los efectos deseados, se pasará a una etapa superior, porque hay que garantizar el orden público y la ley” (Diario El Nacional, 30/03/2001).

Contrariamente a estas declaraciones, inspiradas en un enfoque conservador de la función policial y de la seguridad, basado en el mantenimiento del orden público y el uso de la represión, ese mismo año el Ministerio de Interior y Justicia anunciaba un nuevo “Plan estratégico de prevención de la violencia y la consolidación de la convivencia ciudadana”, basado en el “combate a la delincuencia a través de la capacitación, organización y promoción de una cultura de la paz y el fortalecimiento de los factores de protección a nivel individual y comunitario (Diario El Universal, 19/10/2001). Dicho plan no establecía acciones policiales represivas ni mucho menos militares, pero el dominio militar en funciones de seguridad ciudadana se impuso, y el plan no llegó a ser efectivamente implementado.

La presencia de la GN en funciones de seguridad ciudadana (y algunas veces el Ejército Nacional) sería el tipo de medidas a la cuales recurriría constantemente el Ejecutivo (en momentos de conflictividad política) para demostrar cierta capacidad de acción sobre el problema de la seguridad (y un control específico sobre posibles amenazas políticas) en un contexto de fuertes tensiones políticas y sociales.

Para apoyar al componente militar en el ejercicio de funciones de seguridad ciudadana, y aún cuando la Constitución establece que los órganos de seguridad ciudadana deben ser de carácter civil (artículo 332), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) estableció que cualquiera de los componentes de la Fuerza Armada Nacional y en especial la Guardia Nacional pueden efectuar funciones de seguridad ciudadana en caso de necesidad, ratificando la capacidad de la Fuerza Armada en acciones para el resguardo del orden público y para evitar y reprimir la delincuencia (Sentencia N° 3349, del 19 de diciembre de 2002, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia).

Durante el período en estudio, el componente militar y sus técnicas e ideología bélica, han sido protagonistas del desarrollo táctico de los planes nacionales de seguridad ciudadana, y el despliegue de Comandos de Seguridad Urbana adscritos a la GN y los Comandos blindados de Seguridad Ciudadana adscritos a la Policía Militar, han sido acciones justificadas para “evitar situaciones que puedan alterar la paz y la tranquilidad de la ciudadanía”, según declaraciones del representante del Despacho del Interior y

Justicia para ese momento. (Prensa MIJ, diciembre 2003). Los despliegues de seguridad realizados en la ciudad Capital con la intervención del componente militar durante el período 2001-2004, para el pretendido resguardo de la seguridad ciudadana, parecían responder a una situación coyuntural de turbulencia política¹² más que al sentimiento de inseguridad por parte de la población¹³.

Un contexto de aguda crisis política y violencia generalizada, sirvió para justificar aún más la presencia y actuación del componente militar y equipos de guerra en las calles de Caracas (ametralladoras, fusiles y tanques), ubicados en las catalogadas por el Ejecutivo como “zonas de riesgo”, expandiéndose progresivamente esta situación a plazas y avenidas. Bajo la justificación de la “protección de la seguridad de los ciudadanos”, se concedieron amplias e ilimitadas facultades a cuerpos militares y policiales para actuar con tácticas bélicas e invadir el espacio urbano¹⁴, y los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad son algunos de los tantos costos sociales de la (des)orientación de esa política de seguridad (Núñez, 2006) y de la desnaturalización de la función policial en Venezuela.

- 12 Para un estudio detallado sobre el contexto y las tensiones políticas en Venezuela durante los años 2002 - 2004 y el desempeño policial en materia de seguridad, consultar GABALDÓN, Luis Gerardo (2004). “Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004”, en Revista Nueva Sociedad. Núm. 191. Caracas.
- 13 La delincuencia, considerada junto al desempleo como el principal problema nacional y personal de los venezolanos durante el período 1999-2001, es desplazada por la situación política del país y por el desempleo durante los años 2002-2003, e incluso superada por la situación económica durante el primer semestre del año 2004 (Consultores 21 cit. Provea, 2004:345). Estas variaciones pueden tener su raíz en el incremento real en la tasa de desocupación (de 13,2% a 18% durante el período comprendido entre los años 2001-2003, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística) y en el tenso clima político (agravado por un paro comercial y petrolero, y por los conflictos en la industria petrolera).
- 14 La situación descrita generaría una suerte de estado de excepción que en nada se correspondía con la manifiesta intención de garantizar los derechos, las libertades de los ciudadanos y una convivencia pacífica, y más allá, significaría la militarización de la seguridad ciudadana, al otorgarle progresiva e ilimitadamente funciones policiales a los cuerpos militares, generando distorsiones en la función policial y abriendo una peligrosa vía para una mayor intervención del Estado a través de medios coactivos en resguardo del “orden público”.

4. Derecho a la vida y comportamiento del sistema penal

En América Latina, la violencia policial y los factores que la rodean resaltan por su altísima frecuencia y relativa normalidad, llegando a convertirse en un fenómeno estructural que según Eugenio Zaffaroni (1993), forma parte del ejercicio del poder que llevan a cabo los sistemas penales de la región y son percibidas públicamente sin mayor alarma¹⁵. La pregunta a esta situación en un contexto democrático sería ¿cuál es la reacción del sistema de justicia penal ante esta situación, que implica una absoluta negación a la condición de ciudadanía?¹⁶

La primera dificultad se presenta al momento mismo de catalogar estas muertes y de determinar si el uso de la fuerza ha estado ajustado o no a los principios de *oportunidad* o de *menor lesividad posible*, de *necesidad* y de *proporcionalidad*, principios que deben servir de límites al poder de coacción y que revisten a la acción policial de legitimidad en los Estados sociales y democráticos de Derecho (Zuñiga, 2001). En una primera instancia, la dificultad para determinar el acatamiento de las acciones a los principios radica en el secretismo que envuelve la actividad policial y en una “solidaridad institucional” que se traduce en complicidad interna, cuestión que parece característica de una cultura policial autoritaria, renuente a ser sometida a críticas y a controles sociales¹⁷.

- 15 En Venezuela, los casos de violaciones al derecho a la vida se han vuelto cotidianos, exceptuando algunos casos que, por las características socioeconómicas de las víctimas y/o la brutalidad y visibilidad con la cual se ejecutaban, llaman la atención del poder público y de la colectividad (casos conocidos en décadas anteriores como el Caracazo, la masacre del Amparo, los Pozos de la Muerte, y más recientemente el hecho ocurrido el 27 de junio de 2005, conocido como “El caso del Barrio Kennedy”, cuando 3 jóvenes estudiantes universitarios murieron y otros 3 resultaron heridos como consecuencia de una acción conjunta entre funcionarios de la DIM (Dirección de Inteligencia Militar), el CICPC y un funcionario de un cuerpo de policía municipal, todos vestidos de civil, con pasamotañas y armas de guerra).
- 16 En este contexto, se entiende que la ciudadanía comprende el ejercicio de los derechos que le son reconocidos a las personas, y no sólo como el “derecho a tener derechos”.
- 17 Luego de un estudio exploratorio sobre los usos de las violaciones al derecho a la vida, González Plessman (ob. cit.) concluye que “existe un encadenamiento de beneficios personales, institucionales y sociales, que convierten a las muertes arbitrarias en algo productivo, útil, usable, pese

Una franca barrera institucional se erige cuando el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, organismo encargado de llevar las estadísticas delictivas en el país, se mantiene reacio a dar a conocer la estadística detallada de los casos de homicidios institucionales a nivel nacional, lo cual constituye un factor más que promueve la impunidad, situación que pareciera corresponder a un intento por ocultar o invisibilizar el fenómeno.

Un ejemplo de este intento para disimular estos homicidios o neutralizar sus efectos fue mencionado anteriormente, y es que cuando los mismos son registrados por el Ministerio, lo son como “muertes en enfrentamientos”, a pesar que estudios realizados han cuestionado seriamente las versiones sobre estas muertes. Uno de los factores que genera fundadas dudas sobre las muertes registradas en esta categoría es, según el capítulo sobre Derecho a la Seguridad Ciudadana del Informe Anual de Provea, la “disparidad entre el número de funcionarios policiales y los civiles que fallecen en supuestas situaciones de enfrentamiento, ya que la probabilidad de morir siendo un civil es de 96%, frente al 4% que tienen los funcionarios policiales” (2005). Aclara el referido Informe que aún cuando no es posible afirmar que el total de muertes registradas bajo la categoría de “muertes en enfrentamientos” correspondan a casos de violación al derecho a la vida, el incremento de estas cifras indica una actuación mucho más represiva por parte de los cuerpos de seguridad (ver Capítulos sobre Derecho a la Vida y Derecho a la Seguridad Ciudadana)¹⁸.

Un punto importante y quizá determinante para evitar la impunidad en los casos de violación al derecho a la vida es la investigación penal. En este sentido, la misma se encuentra a cargo del CICPC, el mismo organismo que

a su ilegalidad y al fracaso que implican para el modelo democrático establecido en las leyes”. Según el autor, estos usos pueden atender a razones relacionadas al prestigio, “satisfacción de considerarse justicieros”, méritos, autoafirmación, cumplimiento de órdenes explícitas o implícitas, beneficios económicos por participar en negocios ilícitos, satisfacción simbólica de demanda social y política, etc.

18 Pese a estos estudios que ponen en duda los casos registrados como “muertes en enfrentamientos”, según declaraciones realizadas por algunos representantes del cuerpo de investigaciones penales (CICPC) -registrado como organismo actuante en más del 50% de las ejecuciones u homicidios institucionales conocidos en el Área Metropolitana de Caracas-, se considera que “los caídos por ajuste de cuentas y enfrentamientos con policías, no representan un aumento de la criminalidad en el país” (según declaraciones del supervisor estatal de Delegaciones de ese organismo en el Diario Últimas Noticias, 29/12/2003).

encabeza la lista de ejecuciones o ajusticiamientos registrados en el Área Metropolitana de Caracas (51,3%) y el segundo organismo en la lista a nivel nacional (21,1%), situación que pone en franca duda la objetividad e imparcialidad que debe caracterizar las investigaciones relacionadas con violaciones al derecho a la vida. Se trata de una situación que refuerza los mecanismos de impunidad instalados en el sistema de justicia en lo que se refiere a la investigación de los casos de violación al derecho a la vida. Su gravedad en América Latina ha sido expuesta reiteradamente por diversos autores, entre ellos Eugenio Zaffaroni (2000), quien advierte que “la dependencia de la policía judicial del poder ejecutivo es un factor distorsionante de la investigación. Cuando el poder ejecutivo no quiere que se investigue, el juez o el fiscal quedan sin la cooperación necesaria y, por ende, en imposibilidad de hacerlo”. Según el autor, ni las formalidades legales que establecen que la policía es auxiliar de la justicia ni el cambiar de nombre a las instituciones de investigación, resolverán el problema de impunidad ni mucho menos las necesidades de control de la investigación por parte del Ministerio Público.

En Venezuela, la ausencia de condiciones mínimas o mecanismos que garanticen imparcialidad en los casos de violación al derecho a la vida ha sido una situación reiteradamente denunciada por distintas organizaciones, entre ellas Cofavic, destacando la situación de indefensión de las víctimas y sus familiares frente a investigaciones realizadas por los mismos organismos denunciados (Diario El Nacional, 28/03/2004). También la Red de Víctimas contra la Impunidad, conformada por más de 600 víctimas, denuncia que sólo 2% de los casos llevados ante la justicia ha sido debidamente atendidos (Diario El Universal, 19/06/2006). La Red de Apoyo por la Justicia y la Paz señala que una de las dificultades en las investigaciones penales en casos de violaciones a los derechos humanos

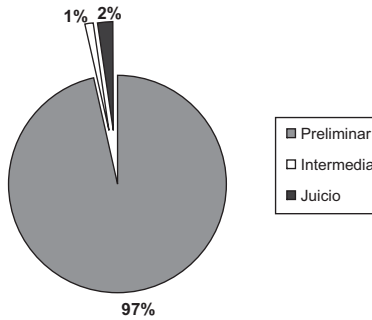
es la falta de diligencia de los órganos de investigación penal, entre ellos el CICPC, pues las pruebas técnicas no se realizan o se demoran los resultados, lo que trae como consecuencia que no existan elementos de convicción (...). También se ha evidenciado que el Ministerio Público se tarda un promedio de dos años para acusar a funcionarios policiales o militares incurso en violación a derechos humanos (Disponible en <http://www.re-dapoyo.org/Noticias>).

Las denuncias realizadas por distintas organizaciones no gubernamentales en cuanto a la impunidad y retardos injustificados en las causas relacionadas con violaciones a los derechos humanos, especialmente del derecho a la vida, son validadas por información estadística publicada por la Fiscalía General de la República, donde se refleja que del total de los casos de ejecuciones conocidos por el Ministerio Público en el período comprendido entre los años 2000-2005, el 97% se encuentra en fase prepara-

toria, donde se recolectan los elementos de convicción para fundamentar la acusación del fiscal y la defensa del imputado (artículo 280). Aún cuando el Código Orgánico Procesal Penal establece que el “Ministerio Público procurará dar término a la fase preparatoria con la diligencia que el caso requiera” (artículo 313), el 97% de los casos acumulados ¡durante cinco años! se mantienen en esta fase, un escaso 1% ha logrado alcanzar la fase intermedia y un 2% la fase de juicio.

Gráfico 5

Fase del proceso penal en las investigaciones de muerte en enfrentamientos o ajusticiamientos durante el período 2000-2005

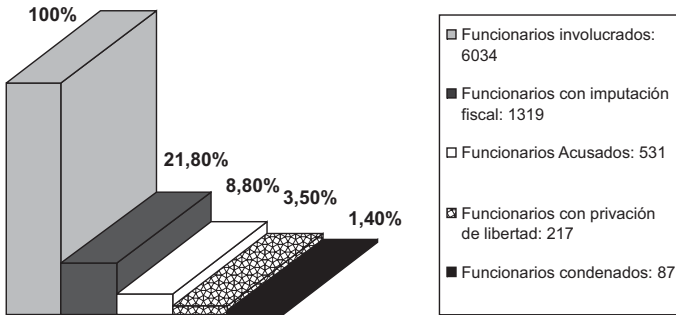


Fuente: Elaboración propia de datos del Informe anual del Fiscal General de la República. 2005.

A pesar de lo cuestionables (y cuestionadas) que pueden resultar las estadísticas oficiales, por cuanto son generadas por los mismos organismos que participan en los mecanismos de impunidad del sistema penal, la data publicada por el Ministerio Público ratifica muchas denuncias realizadas por organizaciones no gubernamentales sobre la impunidad que genera y promueve el mismo sistema de justicia. En ese sentido, se observa que sólo el 21,8% de los funcionarios involucrados en algún caso de muerte en enfrentamiento o ajusticiamiento se encuentra en calidad de imputados por el Ministerio Público.

Gráfico 6

Funcionarios procesados por homicidio (muertes en enfrentamiento o ajusticiamientos) durante el período 2000-2005



Fuente: Elaboración propia de datos publicados en el Informe Anual del Fiscal General de la República, 2005.

También muestran los datos oficiales que durante el período 2000-2005, el Ministerio Público presenta la acusación como acto conclusivo en 8,8 de cada 100 casos conocidos.

La institución fiscal ha sido considerada como una de las instancias responsables de la impunidad en casos de violaciones al derecho a la vida y lo que es más grave, una de las instituciones que más retarda la administración de justicia, según la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz en su Informe sobre la situación de derechos civiles durante la presidencia de Hugo Chávez Frías, en el período 1999-2002. Así también ha sido declarado por el mismo Fiscal General de la República en la presentación de su Informe Anual correspondiente al año 2004, donde señaló que en Venezuela se está en presencia de “un sistema descoordinado inconcluso, indefinido que desemboca siempre en un cuello de botella que retrasa, demora, retarda y hace evidentemente injusta la justicia”. En el caso especial de violaciones a los derechos humanos, la explicación institucional a este escenario de impunidad se apoya problemas operativos, organizativos y administrativos, como el escaso número de fiscales (27) para el tratamiento de los casos conocidos¹⁹, el exiguo pre-

19 Es importante destacar que a pesar de esta situación, durante el período 2001-2004 fueron creadas 110 nuevas fiscalías a nivel nacional, de las cuales sólo 6 eran fiscalías de derechos fundamentales (véase Rosales, E. (Coord.) Sistema Penal y Acceso a la Justicia, entregado para publicación.

supuesto asignado al Ministerio Fiscal, y a la doble adscripción del cuerpo de investigaciones penales (Informe del Fiscal General, 2005).

Otra de las críticas realizadas a las instancias del sistema penal por las víctimas de violaciones a los derechos humanos, es que en estos casos los funcionarios no son suspendidos preventivamente de sus funciones, esto es, al menos mientras se realizan las investigaciones o se resuelvan las denuncias realizadas contra ellos. De hecho, de 6.034 funcionarios involucrados en muertes institucionales por ajusticiamiento (y 531 acusados formalmente por el Ministerio Público), tan sólo un 3,5% se encontraba bajo medida privativa de libertad.

La situación de impunidad descrita confirma que el proceso penal, en casos de violación al derecho a la vida, resulta un verdadero suplicio para las víctimas sobrevivientes, al no lograrse en muchos casos la identificación del funcionario victimario, y aún cuando se logre, excepcionalmente se logrará la acusación del funcionario involucrado a través de un acto conclusivo presentado por el fiscal, y más excepcionalmente aún será la sentencia condenatoria por parte de un tribunal, como lo evidencia el escaso 1,4% de casos que logran sentencia condenatoria (prácticamente uno o dos de cada cien casos).

Otra situación que da cuenta del comportamiento del sistema de justicia penal ante los casos de violación del derecho a la vida son las decisiones tomadas por los tribunales, consideradas valiosas para la interpretación sociológica y como un valioso foco de extracción de la ideología social y política de los jueces en esta materia. Una sentencia de alto impacto en materia de derechos humanos fue aquella emanada de la Sala Penal del Tribunal Supremo de Justicia, a cargo del Magistrado Alejandro Angulo Fontiveros, que puso en evidencia la ideología de algunos jueces, cuando decidió absolver del cargo de homicidio a un funcionario policial que disparó y causó la muerte de un sujeto por no acatar la "voz de alto", una conclusión que como señala el voto salvado del Magistrado Jorge Rossell, reviste grandes riesgos para la ciudadanía, pues "una cosa es cumplir con la obligación que le son propias a los funcionarios públicos, y otra muy diferente, es abusar de esas mismas funciones en perjuicio de la ciudadanía, y en este caso, con la violación del derecho fundamental de la persona humana: la vida", aclarando el disidente que el no acatamiento de la voz de alto no puede justificar el ajusticiamiento de una persona a cargo de ninguna comisión policial (Sentencia N° 1026, del 25 de julio de 2002, de la Sala Penal del Tribunal Supremo de Justicia). En esta misma línea de pensamiento, desde una posición garantista y democrática, resulta inadmisibles que el simple incumplimiento de la voz de alto pueda justificar la muerte de una persona, ni mucho menos que tal muerte sea considerada "cumplimiento de un deber" y por ende, que sea considerada como una causa de justificación.

Situaciones de impunidad y tolerancia institucional frente a las sistemáticas violaciones al derecho a la vida pueden terminar legitimando tales violaciones, contrariando el mandato constitucional según el cual el Estado está en la obligación de “investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades” (léase artículo 29 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), dejando en suspenso para las mayorías vulnerables (y efectivamente vulneradas)²⁰, el respeto de todos los derechos humanos, incluyendo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, consagrado en la Constitución (artículo 26).

A una situación de “suspensión” de los derechos humanos (y específicamente el derecho a la vida) para algunas personas a las cuales no les está garantizado el ejercicio de todos sus derechos, se suman las amenazas a la vida e integridad de las víctimas sobrevivientes e incluso a defensores y activistas de derechos humanos, quienes en la búsqueda de la justicia, intentan poner freno a los homicidios institucionales e impedir la profundización de los mecanismos de impunidad entronizados en cada una de las instancias del sistema de justicia penal. Subestimar esta situación es subestimar el alto costo humano que produce una actividad policial errática y autoritaria, y los efectos de una justicia penal atrofiada que impide la garantía de los derechos.

5. Reflexiones finales

Si bien los casos de violaciones a los derechos humanos y específicamente del derecho a la vida no son nuevos, la comparación entre el comportamiento de las violaciones al derecho a la libertad e integridad personal y las violaciones al derecho a la vida sugiere durante los últimos años una tendencia al incremento de la violencia letal de tales violaciones. Esta situación quizá se observa más claramente –dentro de las mismas violaciones al derecho a la vida– en el aumento del número de homicidios institucionales o muertes por ejecución realizadas por funcionarios adscritos a distintos cuerpos de seguridad. Este incremento en la letalidad de tales violaciones ha estado relacionado con la desnaturalización de la función policial, específica-

20 Mayoritariamente se trata de hombres jóvenes (entre 18-30 años), provenientes de sectores socioeconómicamente deprimidos, la considerada por algunos como la “clase peligrosa”, para la cual la acción policial cumpliría una función de “*management social*” (Feeley y Simon, 1995), garantizando el control (y eliminación) de aquellos pertenecientes a esta clase. Para ellos la función policial no representa un servicio ni una institución para garantizar sus derechos como ciudadanos.

mente con el creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas (Guardia Nacional) y el Cuerpo de investigaciones penales en estrategias represivas para el mantenimiento del orden público.

Aún cuando la intervención de las fuerzas militares en la protección de la seguridad ciudadana está permitida en situaciones excepcionales, han tenido un papel importante y regular en los Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana diseñados por el ahora Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

Por otra parte, la pluralidad de cuerpos policiales en funciones de seguridad ciudadana no ha garantizado la protección del derecho a la vida como paradigma de los derechos humanos, por el contrario, cuerpos de carácter nacional, estatal y municipal, de naturaleza civil o militar, han sido coprotagonistas de hechos de violencia y muerte. En general, se trata de una situación que parece revelar que lo fundamental para la protección de los derechos no ha dependido de *quienes* ni *cuántos* ejercen la función, y que lo importante parece ser el *cómo se cumple la función, qué principios la rigen*, lo cual demanda el establecimiento de reglas claras, controles institucionales y sociales a la función policial, y el desarrollo de mecanismos efectivos que permitan por un lado la desmilitarización de la función policial y por el otro, la participación ciudadana, activa y consciente, en la elaboración de las políticas de seguridad.

Contrario a esto, las violaciones al derecho a la vida emergen como producto de la ausencia de una política de seguridad enmarcada en el garantismo proclamado en la Constitución, punto de partida del respeto y garantía material de los derechos humanos.

Frente a una situación que amenaza y vulnera el derecho a la vida, el Estado tiene la obligación constitucional de investigar y sancionar las lesiones a ese derecho, sin embargo se ponen en evidencia dentro del mismo sistema de justicia penal, mecanismos que generan y promueven la impunidad en estos casos, tales como la **invisibilización del fenómeno**, siendo que el organismo encargado de llevar las estadísticas delictivas en el país se resiste a dar a conocer la información sobre los homicidios institucionales a nivel nacional; la **descalificación de la víctima**, porque cuando desde el poder público se hace referencia a estos casos como "muertes por enfrentamientos con la autoridad", se criminaliza a la víctima y se le responsabiliza de su propia muerte, a pesar de las razones para dudar de estos enfrentamientos (tipo de heridas, disparidad entre el número de funcionarios y civiles muertos, etc). Igualmente sucede cuando se hace referencia a la víctima como un "sujeto con un amplio prontuario policial" para descalificarla, como si el derecho a la vida –o cualquier otro derecho– pudiese ser suspendido o derogado por las características de la víctima; la **relativización del problema**, por-

que de acuerdo a declaraciones de importantes actores políticos y funcionarios de justicia, estas muertes no representan un problema de criminalidad, no implican un aumento de ésta; el **secretismo en las actuaciones policiales**, que impide o dificulta determinar si el uso de la fuerza ha estado ajustado o no a los principios de menor lesividad posible, necesidad y proporcionalidad, que deben servir de límites al poder de coacción del Estado; las **dificultades en la investigación penal**, la cual se encuentra a cargo del mismo organismo que encabeza la lista de homicidios en el Área Metropolitana de Caracas y el segundo organismo en la lista a nivel nacional; el **retardo en la administración de justicia**, considerado injustificado, siendo que el 97% de los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad entre 2000-2005 se encuentra para el año 2006 en fase preparatoria, sin contar que en 5 años sólo el 22% de los funcionarios involucrados en homicidios han sido imputados por el Ministerio Público. También las **dificultades para determinar la responsabilidad penal y sancionar estos casos** ocasionan que sólo 1,4% de casos logren obtener una sentencia condenatoria. Vale sumar a este contexto una peligrosa **cultura judicial autoritaria y tolerante** a las violaciones al derecho a la vida, manifestada a través de decisiones que se incorporan a la cultura judicial penal sin obstáculo ni protesta, y la **indefensión de los familiares de las víctimas** ante amenazas realizadas por los mismos organismos denunciados.

En conclusión, un escenario de acceso a la justicia y de desarrollo de condiciones mínimas para garantizar la imparcialidad de las investigaciones de los homicidios cometidos por funcionarios de seguridad, comienza por hacer visibles los casos para facilitar su denuncia, y por una acción fiscal garante de la justicia, que vele por la celeridad del proceso y de la protección de las víctimas sobrevivientes.

Las deficiencias del sistema de justicia y la incapacidad del Estado para perseguir, investigar y determinar la responsabilidad penal en los casos de homicidios cometidos por funcionarios de seguridad, generan mecanismos de impunidad que terminan legitimando la injusticia, convirtiendo la negligencia, el retardo, la denegación de justicia e incluso la corrupción, en graves problemas estructurales.

Frente a estos mecanismos promotores de impunidad, que impiden y/o retardan la justicia, sin ánimo de exhaustividad, se propone:

a) Buscar puntos de coincidencia y una filosofía compartida entre los actores políticos y sociales en cuanto al lugar que ocupan y deben ocupar los derechos humanos en las políticas públicas y la gestión de la seguridad;

b) Promover mecanismos democráticos de apoyo institucional y social de denuncia, control y participación, así como el fortalecimiento de un siste-

ma de protección y prevención, para evitar más violencia institucional y garantizar la transparencia de la gestión y tramitación de los asuntos;

c) Desarrollar estudios que permitan identificar los niveles de eficiencia de las instituciones de justicia, de manera rigurosa, a través de un sistema de indicadores que facilite la verificación de la información;

d) Realizar investigaciones que identifiquen en detalle las deficiencias del sistema de justicia, principalmente en las instancias relacionadas con la investigación penal, el Ministerio Público y los Tribunales de justicia penal, capaces de generar propuestas concretas para reducir la distancia entre los derechos y la efectiva garantía de los mismos.

Se trata de algunas ideas sobre las cuales ir trabajando para avanzar en el desmantelamiento de los mecanismos institucionales de impunidad a través de los cuales se legitiman (por acción y omisión) las violaciones al derecho a la vida, como consecuencia de la irresponsabilidad manifiesta de los poderes públicos del Estado. Evidentemente las ideas aquí expuestas lejos de ser un punto final al tema ni pretender aportar respuestas minuciosas a la problemática, invitan a la búsqueda de nuevas aproximaciones para restaurar la función de garantía que le es atribuida a los derechos humanos, y velar por su eficiencia.

Referencias bibliográficas

- ANTILLANO, A. (2007) Centro para la Paz y los derechos humanos de la UCV. Características de la policía venezolana. En **La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Tomo 1. Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol). Caracas. 65-158.
- BORREGO, C. (2007) Marco jurídico de los cuerpos policiales de Venezuela. En **La policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio**. Tomo 1. Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol). Caracas. 159-265.
- BRICEÑO-LEÓN, R. y otros. (1997a) "Comparando violencia y confianza en la policía en América Latina". En **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. Vol. 3. Núm. 2-3. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 190-194.
- BRICEÑO-LEÓN, R. y otros. (1997b) "El apoyo ciudadano a la acción extrajudicial de la policía en Brasil, El Salvador y Venezuela". En **Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Realidad**. Núm. 60. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. El Salvador. 603-614.
- BRICEÑO-LEÓN, R. (2005) "¿Tiene la policía derecho a matar? El apoyo ciudadano a la violencia policial en Caracas". En **Lateinamerika Analicen**. Núm. 12. Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburgo. 89-100.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL / INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2006) **Encuesta Nacional de Victimización y percepción policial**. Caracas.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2006) Informe Anual, 2005. República Bolivariana de Venezuela. Caracas.
- Diario Ultimas Noticias, 29/12/2003. CICPC atribuye a mala interpretación incremento de cifras de homicidios. (On Line) Disponible en: <http://www.ultimasnoticias.com.ve>
- Diario El Nacional, 28/03/2004. Cofavic reitera que no hay condiciones para investigar de manera imparcial.
- Diario El Nacional, 15/02/05. "CICPC fue la policía que más violó los derechos humanos en 2004". Cuerpo B-20. Caracas.
- Diario El Universal, 19/10/2001. "Prevención y no plomo al hampa" (On Line) Disponible en: <http://www.eluniversal.com>
- Diario El Universal, 1/11/2003. Ciudadanos sintieron custodia militar. (On Line) Disponible en: <http://www.eluniversal.com>
- Diario El Universal, 19/06/2006. Red de víctimas contra la impunidad exige justicia a la Fiscalía General. (On Line) Disponible en: <http://www.eluniversal.com>
- Diario El Universal, 02/03/2006. Caracazo. 97% de los casos del 27-F no han llegado a etapa de juicio. (On Line) Disponible en: <http://www.eluniversal.com>
- FEELEY, M. SIMON, J. (1995) "La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en **Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad**. Núm. 6/7. Instituto de Investigación Gino Germani. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 33-58.
- FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA. Discurso pronunciado en la Asamblea Nacional con motivo de la entrega del Informe Anual de Gestión del año 2005. Caracas. (On Line) Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/discursos.asp?id=81>
- FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe Anual de Gestión del año 2005. Caracas. (On Line) Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/PaginasPlanas/memorias2006/memorias2006.asp>
- GARCÍA MÉNDEZ, E. (1987) **Autoritarismo y control social**. Argentina – Uruguay - Chile. Editorial Hammurabi. Buenos Aires.
- GONZALEZ PLESSMAN, A. (2005) **El Derecho Humano a la Vida y los Organismos de Seguridad**. Un sistema de indicadores para evaluar la (in)observancia de las obligaciones estatales en Venezuela. Trabajo Final de Grado no publicado. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- LABORATORIO DE CIENCIAS SOCIALES (LACSO). 2004. Resultados de la Encuesta Nacional "Violencia urbana y sistema penal en Venezuela" (Presentación). Caracas.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. NOTICIAS. Gobierno Nacional garantiza paz y tranquilidad con el Plan de Seguridad Integral. **Noticias Ministerio del Interior y Justicia**. Año 1. Caracas, diciembre 2003. (On Line) Disponible en: <http://www.mij.gov.ve>
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. **Memoria, 1999-2004**. Caracas.

- MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Presentación del Plan Integral Nacional de Seguridad Ciudadana, 2004. Caracas.
- NUÑEZ, G. (2006) "Políticas de seguridad ciudadana en Venezuela. Especial referencia al desarrollo jurídico penal", en **Capítulo Criminológico**. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro. Vol. 34. Núm. 3. Maracaibo. 341-361.
- PROVEA. (2004) Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. **Informe Anual 2003-2004**. Caracas.
- PROVEA. (2005) Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. **Informes Anuales 2004-2005**. Caracas.
- PROVEA. (2006) Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. **Informes Anuales 2005-2006**. Caracas.
- RECASENS, A. (2000) "Elementos emergentes de Inseguridad Ciudadana", en **Revista Catalana de Seguretat Pública: Las nuevas políticas de seguridad**. N° 6-7. Junio-Diciembre, 2000. Barcelona.
- RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ. **Nota de Prensa**: Más de cincuenta por ciento se incrementó violación de Derechos Humanos en Venezuela en el 2004. (On Line) Disponible en: <http://www.redapoyo.org/Noticias/Notas%20de%20Prensa/2005/Abril2005/Cifras2004.htm>
- RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ. **Nota de prensa**: El derecho a la vida es el más violado de los derechos fundamentales por los cuerpos de seguridad en Venezuela. (On Line) Disponible en http://www.redapoyo.org/Noticias/Notas%20de%20Prensa/2005/dic.2005/balance_2005.htm
- RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ. Gobierno Bolivariano y Derechos humanos. Informe sobre la situación de derechos civiles durante la presidencia de Hugo Chávez Frías. **Serie Informes de la Red de apoyo por la justicia y la paz**, N° 4. Período 1999-2002. Caracas. (On Line) Disponible en <http://www.redapoyo.org/Informes/Informe%20Gobierno%20Bolivariano.htm>
- ROSALES, E. (2005) "Sistema penal y Estado Constitucional en Venezuela". En **Revista Capítulo Criminológico**. Vol. 33. N° 4. ICLAC. Maracaibo. 460-515.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia N° 1026, del 25 de julio de 2002, de la Sala Penal.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia N° 3349, del 19 de diciembre de 2002, de la Sala Constitucional.
- ZAFFARONI, E. (1993) **Muertes Anunciadas**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Temis. Bogotá.
- ZAFFARONI, E. (2000) "Proceso penal y derechos humanos: Códigos, principios y realidad". En AAVV. **El proceso penal: sistema penal y derechos humanos en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y España**. Secretaría de Gobernación, ILANUD. México.
- ZUÑIGA, L. (2001) **Política Criminal**. Colex. Madrid.