

Convivencia ciudadana y faltas. Aspectos jurídicos, policiales y político-criminales

Carlos Simón Bello
Héctor Briceño
María Josefina Ferrer
Jacqueline Richter



Universidad Central de Venezuela
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico

Copyright, 2019

© Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico,

Universidad Central de Venezuela (CDCH-UCV)

Autores:

Carlos Simón Bello

Héctor Briceño

María Josefina Ferrer

Jacqueline Richter

Título:

Convivencia ciudadana y faltas. Aspectos jurídicos, policiales y político – criminales.

ISBN: 978-980-00-2771-4

Depósito Legal: lf1572014340409

Coordinador Editorial:

Glisell Bonilla

Coordinador de Producción:

José Gregorio Palacios

Corrección de textos:

María Enriqueta Gallegos

Diagramación:

Oralia Hernández

1^{ra} Edición (Digital)

Todas las obras publicadas por el CDCH-UCV son sometidas a arbitraje.

Carlos Simón Bello, Héctor Briceño, María Josefina Ferrer, Jacqueline Richter

Convivencia ciudadana y faltas. Aspectos jurídicos, políticos, policiales y político-criminales / Carlos Simón Bello Rengifo ... [et al.]. -- 1^a. Ed. -- Caracas: Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 2014. --

ISBN: 978-980-00-2771-4

D.L.: lf1572014340409

1. Procedimiento penal -- Venezuela. 2. Policía – Venezuela. 3. Delitos – Venezuela. 4. Orden público – Legislación – Venezuela. 5. Seguridad ciudadana – Venezuela. I. Bello Rengifo, Carlos Simón. II. Serie

345.87

C766

Colaboradores

José Alberto Lejed

Osymari Marquina

Bertilde Quintero



Licencia Creative Commons BY-NC-ND (Atribución, No Comercial, Sin Obras Derivadas) 4.0 Internacional.

CONVIVENCIA CIUDADANA Y FALTAS. ASPECTOS JURÍDICOS, POLICIALES Y POLÍTICO-CRIMINALES

Esta investigación comprende básicamente dos abordajes respecto al tema de la policía y las faltas, hasta ahora temas marginales en las ciencias jurídica y social de Venezuela. El primero es de carácter jurídico, enfocado básicamente hacia el procedimiento para el juzgamiento de las faltas que se regirá conforme al Código Orgánico Procesal Penal hasta tanto se promulgue la ley especial correspondiente. Distintos problemas de acuerdo al debido proceso fueron analizados. El segundo abordaje consistió en un estudio de carácter empírico sobre la real aplicación de las faltas en los municipios del área metropolitana que fueron seleccionados para el estudio. Distintas entrevistas ponen en evidencia la realidad que está detrás u oculta por la palabra silenciosa de la ley.

CARLOS SIMÓN BELLO RENGIFO. Abogado Magna Cum Laude, UCV. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas, UCV. Doctor en Derecho, UCV. Exdirector del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, UCV. Profesor de pre y posgrado de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Constitucionalismo. Coordinador Comité Académico del Doctorado en Ciencias, mención Derecho, UCV. Profesor asociado de la misma universidad. Líneas de investigación: teoría de la imputación, responsabilidad médica: jurídica-penal y bioética. carlos.simón.bello@gmail.com

JACQUELINE RICHTER. Abogada, especialista en Derecho del Trabajo (UCV, 2004). Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (Flacso, 1996) y doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Profesora asociada de la Universidad Central de Venezuela. Sus principales líneas de investigación son bienestar social y protección laboral en América Latina, equidad de género y negociación colectiva en América Latina, subcontratación laboral en América Latina, acceso a la justicia y sistema jurídico y cultura jurídica en Venezuela. jrichter@gmail.com

MARÍA JOSEFINA FERRER C. Abogada. Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas (UCV). Maestría en Criminología (Universidad de Ottawa, Canadá). Docente en pre y posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV. Investigadora y Directora (E) del Instituto de Ciencias Penales, UCV. Línea de investigación: violencia, seguridad y derechos humanos. mjferrec@gmail.com

HÉCTOR BRICEÑO. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica Andrés Bello y Magíster en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Se desempeña como profesor-investigador del área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Cendes-UCV). Sus principales líneas de investigación incluyen: cultura política, elecciones, sistemas electorales y sistemas de partidos, y calidad de la democracia. hbricenomonte@gmail.com

Colección Monografías
N° 112

**Convivencia ciudadana y faltas.
Aspectos jurídicos, policiales
y político-criminales**

Carlos Simón Bello
Héctor Briceño
María Josefina Ferrer
Jacqueline Richter

**Convivencia ciudadana y faltas.
Aspectos jurídicos, policiales
y político-criminales**



Universidad Central de Venezuela
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico
Caracas, 2019

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
PALABRAS PRELIMINARES	19
INTRODUCCIÓN	23
Capítulo I	
MARCO REFERENCIAL	33
Capítulo II	
LOS ENFOQUES JURÍDICOS Y SOCIOJURÍDICOS DE LAS FALTAS PENALES	39
Marco jurídico de las faltas penales	39
Análisis jurídico sustantivo	39
Teoría general del hecho punible.	
Una aproximación	44
El bien jurídico	51
El tipo como marco teórico de una situación	52
Aproximación al cuerpo positivo de las faltas	57
Las relaciones típicas	68
Las alternativas político-legislativas	72
La administrativización de las faltas	79
Análisis jurídico procesal	84
A modo de introducción: el debido proceso	84
Procedimiento breve	92
La estructura procesal penal	98
Códigos de policía	116
Derecho Comparado	117
Código de Enjuiciamiento Criminal	119
Esquema final de las etapas del procedimiento abreviado para el juzgamiento de las faltas	119

ÍNDICE

El enfoque sociojurídico de las faltas	121
A modo de cierre.....	132
Capítulo III	
ANÁLISIS DEL PROCESAMIENTO POLICIAL DE LAS FALTAS	133
Los registros policiales revisados	133
Las fases del procesamiento policial de las faltas.....	135
Las faltas que procesan los cuerpos policiales y su relación con el Código Penal.....	139
A modo de cierre.....	147
Capítulo IV	
LA VISIÓN DE LOS OPERADORES JURÍDICOS SOBRE LAS FALTAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS FALTAS CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD (ARRESTO).....	151
El perfil del policía que efectúa patrullaje	151
Los rangos ocupacionales de los policías entrevistados y el tipo de patrullaje	154
Conocimiento y manejo de faltas.....	155
Las faltas más comunes	159
Los aliados y los entorpecedores de la acción policial	161
La frecuencia de la actuación policial frente a las faltas	164
Cómo se entera la policía de la comisión de una falta.....	165
La forma de solucionar la falta	166
La actuación policial en casos hipotéticos.....	169
Actos indecentes (felación en vía pública)	169
Perturbación de la tranquilidad pública y privada (Hostigamiento a alto funcionario).....	170
REFLEXIONES FINALES	173
PROPUESTAS	177
BIBLIOGRAFÍA	181
ANEXOS.....	187

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	
Faltas que prevén penas privativas de libertad	24
Cuadro 2	
Actuaciones policiales en faltas	139
Cuadro 3.	
Faltas similares a las faltas penales procesadas por las policías	143
Cuadro 4	
Texto legal que contiene las faltas penales	155
Cuadro 5.	
Faltas que maneja la policía con más frecuencia	160
Cuadro 6	
Instituciones que facilitan o dificultan el procesamiento de las faltas.....	163
Cuadro 7	
Frecuencia de la actuación policial en faltas.....	164
Cuadro 8	
Medios de conocimiento de las faltas	166
Cuadro 9	
Respuesta policial ante las faltas.....	167
Cuadro 10	
Causas que generan otras respuestas policiales	167
Cuadro 11	
Posibles actuaciones policiales ante una detención	168
Cuadro 12	
Actuación policial ante un caso hipotético (Felación en vía pública).....	170
Cuadro 13	
Actuación policial ante un caso hipotético (Hostigamiento a alto funcionario).....	171

ÍNDICE

ANEXOS

Cuadro 1	
Policía municipal del municipio Chacao del estado Miranda - Abril 2009	189
Cuadro 2	
Policía municipal del municipio Chacao del estado Miranda - Abril 2010	192
Cuadro 3	
Policía municipal del municipio Sucre del estado Miranda - Marzo 2009	196
Cuadro 4	
Policía municipal del municipio Sucre del estado Miranda - Abril 2010	199
Cuadro 5	
Policía del estado Miranda, zona N° 7 - Marzo 2009	201
Cuadro 6	
Policía del estado Miranda, zona N° 7 - Marzo 2010	205

PRÓLOGO

LOLITA ANIYAR DE CASTRO

Este es, sin duda, un libro importante. Se entromete en una materia que ha sido históricamente abandonada por los especialistas. Lo hace escudriñando la Constitución y las leyes venezolanas, averiguando lo que las policías hacen y cómo se verifican los procesos llamados de faltas. Algo que hasta la fecha, hasta donde tengo conocimiento, no se había realizado.

Me queda la inquietud de saber qué cosa política –fuera de la gravedad subjetivamente definida que conlleva cada infracción– estaba en los propósitos de los legisladores franceses cuando decidieron la célebre tripartición en crímenes, delitos y contravenciones. O en la diferencia que tiene en la *Common Law* la categorización de *felonies*, *misdemeanors* o *delicts* (a veces, por cierto, el significado de esas categorías y nombres cambian en diferentes estados norteamericanos). Porque no puede ser solamente por la gravedad ínsita del hecho. Desde los inicios de esto llamado Derecho en el Estado moderno, se han aprobado leyes que castigaban conductas atentatorias contra las necesidades de un sistema de producción determinado. Un ejemplo esclarecido lo da la creación del delito de no trabajar, hasta inclusive el de dar limosna (porque esto facilitaba el vivir sin trabajar), cuando el mercado de mano de obra demostró la carencia de demanda de trabajo en el período de la naciente industrialización, según lo demostró Chambliss con su investigación sobre las leyes de vagancia (*laws of vagrancy*) en Inglaterra y Estados Unidos, que por cierto se extendieron a otros países occidentales como fue la Ley de Vagos y Malentretenidos de España, de la cual lo heredamos (copiamos hasta términos castizos como el de “petardista”) casi sin mayor análisis.

Alguna vez escribí que “el espacio contravencional, generalmente sin garantías, es más peligroso que un asesino en serie, de esos que publicitan

con abundancia de sangre los medios de comunicación. Se introduce capilarmente en la cotidianidad, se asoma en los más íntimos espacios de la vida ciudadana, persiguiendo los modos culturales de ser, de creer, de beber, de trabajar, de divertirse, de interactuar, de ganarse la vida, de vestirse, de cortarse el pelo”¹. Sin duda, sigo muy impregnada de mi antiguo disgusto ante la peligrosidad de las leyes peligrosistas y sus evidentes objetivos de “limpieza social”, después de haber pasado parte de mi vida desaplicando –cuando tuve la ocasión por mi acceso al Poder Ejecutivo Regional– e intentando –cuando tuve la ocasión de participar en el Poder Legislativo Nacional– la derogatoria de la infeliz Ley de Vagos y Maleantes de Venezuela, tal vez el último país en América Latina que declaró inconstitucional una ley de esta naturaleza. En el Senado, cuyos secretos tuve la feliz ocasión de escudriñar, generalmente integrado por exgobernadores y los más importantes líderes de los diferentes partidos con votos suficientes para estar allí representados, escuché más de una vez decir (en los pasillos, ¡claro!) que, ciertamente, era una ley inconstitucional, pero que “cómo podría gobernarse sin una ley de esta naturaleza”.

La Ley de Vagos y Maleantes coexistía con códigos de policía regionales, con el Libro de Faltas del Código Penal y con una serie de leyes de carácter supuestamente no penal. Hoy no existe (formalmente) pero el viejo Libro de Faltas del Código Penal se aproxima bastante al contenido de aquella, y justamente de esas faltas se ocupa esta investigación: temas como la mendicidad, juegos públicos de envite o azar (Art. 530), embriaguez pública y notoria (Arts. 534 y 535), posesión injustificada de objetos y valores (Art. 538), venta ilícita de llaves o ganzúas o apertura imprudente de cerraduras (Arts. 542 y 543), todas ellas de carácter diferencialmente clasista. O bien, se superponen a ilícitos expresamente previstos en el Libro de los Delitos, como la recepción indebida de cosas de proveniencia dudosa (donde parece prescindirse de la culpabilidad), o la “exposición indecente” (Art. 536), que en mucho se parecen a la receptación, y al ultraje público al pudor, lo que ha obligado a retorcidas interpretaciones diferenciales. Muchas de estas disposiciones tienen que ver con conductas de peligro abstracto, o de mera sospecha, o “posibles” simples actos preparatorios, cuyo castigo está hoy cuestionado en el moderno Derecho Penal. Sin duda, este Libro de Faltas es un espacio peligrosista en un código clásico como el nuestro. Algunas de las faltas pueden estar penadas con arrestos hasta de 90 días. Como si tres

¹ Ver Prólogo de Aniyar de Castro, Lola: a ¿¡Cuánta falta! de Crisafulli, Lucas; León-Barreto, Inés, Coordinadores, Inecip, Córdoba, 2011.

meses de prisión no fueran muchos, sobre todo cuando se les llama útilmente “arrestos”, que además no gozan del debido proceso que se asigna a los delitos. Un espacio donde no hay mayor preocupación por la proporcionalidad real del daño causado y la infracción, o donde se produce la práctica del “decomiso de la mercancía” al buhonerismo, es decir, una medida confiscatoria.

Los autores señalan –como posible razón asumida para crear mecanismos y recursos de distinta índole para la preservación de un cierto “orden”–, a la ineficacia del sistema jurídico como mecanismo de control social en las sociedades fuertemente urbanizadas por su crecimiento poblacional y su conflictividad. Pero vemos cómo la abundancia de esos mecanismos (algunos considerados confortablemente como “ilícitos disciplinarios”²) se puede convertir en un marco de represividad aumentada sobre ciertos sectores sociales: los más vulnerables por su falta de acceso a la justicia, así como a los otros bienes y servicios básicos de la sociedad a la que pertenecen. La expresión “disciplinarios”, por cierto, nos remite a una organización castrense de la sociedad, donde el orden y la autoridad son elementos de fuerza imprescindibles.

Esta que hoy se presenta es una investigación muy seria y apegada a estrictos protocolos de investigación de un área, como se ha dicho, poco tratada y difícil de desentrañar por la dispersión de las disposiciones legales y las diferentes autoridades que las deciden, definen y aplican. Difícil además (y esto lo hemos permanentemente sufrido quienes hacemos investigación en el terreno de la represión institucional) por el secretismo que arropa cualquier tipo de cifras o evaluación de la justicia en Venezuela, si es que las cifras existen o están correctamente sistematizadas. Difícil, también, y sobre todo por su situación caótica en cuanto a las diversas providencias administrativas que existen (ya decía Novoa Monreal³ que se presume que el ciudadano conoce la ley, aunque, por su dispersión, está impedido generalmente de conocerla). Y, por añadidura, se trata de un tema sensible a la democracia por diferentes razones: su condición esencial de afectar los espacios mínimos de vida ciudadana; su capacidad de afectar bienes como la libertad, la propiedad, el derecho al trabajo; y la peligrosa potencialidad que tiene de ser materia de interpretación

² Aftalion, Enrique. *Derecho Penal Administrativo*, p. 117, citado por los autores, que no requerirían el elemento de la culpabilidad.

³ Novoa Monreal, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*. México, Siglo XXI, 1975.

y aplicación discrecionales. Discrecionalidad, característica de estas prohibiciones, que se convierte en un agujero en el tejido de las garantías.

A las deficiencias, si no impedimento, del tratamiento garantista de la represión, se suma el marcado clasismo que incide fundamentalmente en espacios de vida de poblaciones subalternizadas. Adicionalmente, la precariedad de disposiciones en este instrumento normativo relativas al tipo de sanción y sus alternativas, pueden acentuar la privación de libertad como respuesta oficial, la cual es generalmente policial y, a pesar de lo previsto constitucionalmente, usualmente sin el debido proceso o, al menos, no hay información de que un proceso aunque precario, se haya verificado en la práctica.

Es ciertamente árida la posibilidad de distinguir las llamadas faltas de los delitos o infracciones penales, lo que a su vez no está ni hábil, ni uniforme, ni correctamente manejado por la dogmática. Las funciones de la pena, hoy fuertemente cuestionadas en el terreno de las consecuencias jurídicas del delito, tampoco están esclarecidas en estos considerados “delitos de menor entidad”.

A pesar de que, como los autores señalan, la teoría general del hecho punible establece la identidad de principios generales y de estructura, en delitos y faltas, lo cierto es que sigue siendo escurridiza la posibilidad de concretar el bien jurídico tutelado, el cual tiende a ser difusamente señalado como el interés de la colectividad. O, lo que es más peregrino aun, por sus características sistémicas, vacías de valoración: como una “obligación frente a la administración”⁴.

Qué es materia penal sigue siendo la pregunta que no encuentra respuesta en nuestra legislación, hoy plagada de leyes administrativas, providencias especiales, decretos, ordenanzas, lo que contribuye no solo a la confusión general en esta materia, sino que, o distribuye, y por lo tanto deja escurrir, de los principios de taxatividad y de legalidad, una serie de conductas que es propia de sectores específicos: algunos privilegiados y otros excluidos del acceso a la justicia, engordándose de esta manera, y respectivamente, tanto las cifras “doradas”⁵, como las “negras” de la delincuencia real. A nuestro entender, materia penal es todo aquello que aun estando en leyes mercantiles, civiles o administrativas, conlleva pérdida o disminución de derechos

⁴ Ver p. 20 del trabajo comentado.

⁵ Denominación que en los años setenta daba el criminólogo belga Severin-Carlos Versele a las cifras ocultas de la delincuencia de cuello blanco.

como respuesta oficial a una conducta, por lo que debe ser abarcado, tanto por las garantías –en virtud de las estigmatizaciones que la sanción penal conlleva– como por la decisión de un juez natural.

Si bien es cierto que el policiamiento debe ser lo más local posible, es imprescindible un esclarecimiento de las contravenciones en el marco de una planificación general de la materia penal, y que se haga sobre la base de promover –como bien jurídico– fundamentalmente la protección de derechos ciudadanos, que se aseguren los principios generales, garantizados, que casi no existen en la práctica, independientemente de que el COPP hoy establezca algunas directrices para el momento de los enjuiciamientos.

Hemos constatado en nuestras investigaciones que el principio de legalidad, tan caro a la criminología clásica y al Derecho Penal en su conjunto, sirve para separar los ilícitos penales de los civiles, mercantiles o administrativos, dejando la sanciones estigmatizantes básicamente para las personas con menor poder. Eso nos permite identificar las líneas de la que podríamos denominar “dominación legal”. Las faltas se convierten así en el instrumento más poderoso de la selectividad del llamado sistema penal.

En definitiva, esta materia demuestra como pocas que la manera como Christie⁶ concibe al poder (“Poder es el poder de definir”) es tal vez la más exacta que pueda darse.

Todas estas variables autorizan la hoy precaria intervención organizativa y constitucionalizada de esta materia. Este objetivo se cumple en parte, en este libro, por su fuerte y bien documentado enfoque crítico, y entendemos que las propuestas concretas de sistematización parecieran inalcanzables por la dispersión de los poderes a los que las faltas están atribuidas, o por los intereses políticos de gobernabilidad (o su apariencia).

Todo esto está ligado a proponer una imprescindible capacitación policial para el manejo de las faltas. Ciertamente, deberíamos también enfatizar la urgente necesidad de fortalecer y expandir la justicia de paz, y aprovechar para que esta materia se rediseñe por su potencialidad de experimentar toda clase de medidas alternativas a la privación de libertad, y para reformular su contenido, como el fortalecimiento de la cultura de paz que se requiere para la felicidad de los ciudadanos.

⁶ Véase Christie, Nils. Conferencia dictada en el XXIII Curso Internacional de Criminología, en Aniyar de Castro, Lola, editora, *Los rostros de la violencia*, vol. 1. Maracaibo, Centro de Investigaciones Criminológicas de La Universidad del Zulia, 1974.

PALABRAS PRELIMINARES

Este trabajo pretende describir, además de analizar y elaborar propuestas, la actuación de los cuerpos policiales ante la comisión de faltas en el área metropolitana de Caracas durante los años 2009-2010. También, en menor medida, se indagó la actuación en esa materia del Ministerio Público y de los tribunales penales.

Esta investigación utilizó diversas estrategias de investigación, combinando enfoques jurídicos, sociojurídicos y de las ciencias sociales. El análisis documental se centró en la revisión legislativa (sustantiva y adjetiva) y bibliográfica (libros, artículos, informes, tesis de grado) sobre las características de las faltas con penas privativas de libertad, así como la evaluación de la posible derogación tácita de algunas o por sentencia judicial de otras, como es el caso de la vagancia. Desde el enfoque sociojurídico, se trató de dar un marco de reflexión a los hallazgos en la investigación de campo. En particular, se analizaron las faltas penales en relación con la noción de peligrosidad social, el surgimiento de otras fuentes de regulación de la convivencia ciudadana como manifestación de pluralismo jurídico, pero sobre todo se hizo énfasis en la importancia de la cultura jurídica para explicar la actuación de los órganos del sistema de administración de justicia.

Por su parte, la investigación empírica consistió en la realización de entrevistas en profundidad a diversos funcionarios del sistema de administración de justicia penal con cargos directivos, encuestas de opinión a policías en labores de patrullaje y a jueces penales de tribunales de juicio. También se procedió a la revisión de los registros policiales más relevantes de tres (3) cuerpos policiales: uno estatal (Coordinación Policial Región N° 7 de Polimiranda) y dos municipales (Polichacao y Polisucre) durante el período escogido, con el propósito de describir el procesamiento de las faltas penales y explorar los factores que facilitaron o impidieron la actuación o no de

los tribunales competentes, con la idea de proponer esquemas jurídicos y políticos que contribuyan a mejorar los procedimientos y facilitar la aplicación de la ley.

Entre sus principales hallazgos puede mencionarse que no existen diferencias fundamentales entre los delitos menores y las faltas penales, incluso entre faltas penales y no penales, más allá de las que se basan en la decisión de quienes definen y aplican estos supuestos, lo cual dificulta su identificación y calificación jurídica, aunque, teóricamente, la distinción posible se establece con base en criterios como la gravedad del hecho y los procedimientos que rigen su procesamiento.

Desde el análisis sociojurídico se hizo énfasis en que muchas de las faltas penales previstas en el Libro Tercero del Código Penal son un resabio de concepciones superadas en el tratamiento de las conductas consideradas desviadas o punibles, cuya vigencia es poco compatible con un Estado Social de Derecho y Justicia. También, se analizan los rasgos centrales de nuestra cultura jurídica y cómo son un espacio privilegiado para que nociones de peligrosidad social, el castigo fuerte y duro ante la transgresión priven sobre una concepción garantista en materia penal.

En el análisis de los registros policiales no se consiguieron distinciones relevantes en el procesamiento de las faltas entre una policía estatal y una municipal. La diferencia pudiera encontrarse más bien en los criterios de actuación de ambos cuerpos de policía, ya que la policía estatal se percibe con competencia sobre situaciones de mediana complejidad (básicamente delitos), sobre todo en la zona N° 7, que es de alta densidad poblacional y elevados índices de conflictividad, y que su función es brindar apoyo a las policías municipales, que deben actuar en las situaciones de baja complejidad (faltas y delitos menores), en caso de que sea necesario. Específicamente, los operarios de los tres cuerpos policiales consideran que en materia de faltas no hay detención, tal como si fuese una decisión de política criminal de estas instituciones, cuando es cierto que el Código Orgánico Procesal Penal no prevé detención por flagrancia en materia de faltas. Sin embargo, no hay una política concreta del órgano rector del servicio de Policía (Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana) con ocasión de la comisión de contravenciones⁷, cuando

⁷ A los fines de esta investigación usaremos los términos “falta” y “contravención” como sinónimos.

es el caso que varias de ellas se sancionan con pena privativa de libertad, lo que podría, al menos en teoría, dar lugar a detenciones preventivas dentro de las previsiones de los artículos 250 y siguientes del mismo Código.

El poco conocimiento de las faltas penales, tanto por los cuerpos policiales como por la ciudadanía, dificulta la actuación policial en el procesamiento de las mismas, por una parte y, por la otra, las diversas atribuciones que le han sido conferidas a las policías: tanto de prevención y protección ciudadana como de intervención en la solución de conflictos y en la investigación penal, dificulta su actuación en el procesamiento de estos hechos, al no existir protocolos o manuales para el abordaje integral de las faltas que deben procesarse dentro y fuera del sistema de administración de justicia penal.

Esta investigación ofrece información para contribuir en el diseño de estrategias que mejoren los procedimientos y proponer nuevas indagaciones, gracias a la colaboración prestada por el Consejo General de Policía, muy especialmente por la intervención del profesor Luis Gerardo Gabaldón, consultor jurídico del mismo, y del comisario Liderly Montero, así como por la colaboración prestada por los diferentes cuerpos policiales donde se llevó a cabo. A todos expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación está referida a las faltas con pena privativa de libertad establecidas en el Libro Tercero del Código Penal⁸, que contiene un conjunto de hechos punibles de menor envergadura que implican violación de normas de conducta social destinadas a evitar la vulneración de la seguridad individual y colectiva, fomentar la tranquilidad, la credibilidad y fe públicas, así como el cuidado de personas incapaces y la protección de la propiedad y la confianza en las transacciones económicas. Algunas de estas faltas prevén arresto⁹ hasta por nueve meses.

Las faltas sancionadas con privación de libertad son: desobediencia a órdenes y medidas de la autoridad (Art. 483); tumulto (Art. 486); procesión religiosa ilegal (Art. 487); difusión de impresos embargados por la autoridad o mediante tumulto (Arts. 492 y 493); destrucción de avisos de la autoridad (Art. 495); apertura de sitios de espectáculos; ofrecimiento de estos o de negocios sin observar las prescripciones de la autoridad, incluyendo reincidencia (Arts. 496, 497, 498 y 499); enganches o alistamientos sin autorización (Art. 501); mendicidad o favorecimiento de mendicidad de niños (Arts. 502, 503 y 505); perturbación de tranquilidad de personas y funcionarios (Arts. 506 y 507); abuso de la credulidad de otro (Art. 508); fábrica, introducción, traslado y detonación de explosivos, depósito, transporte (Arts. 509, 510, 511, 513, 514 y 515); colocación o remoción arbitraria de signos y señales (Art. 519); disposición inadecuada de residuos (Art. 521); recepción o liberación indebida de enajenados (Art. 524); falta de custodia o abandono de animales (Arts. 526 y 527); creación culposa de

⁸ CP en lo sucesivo.

⁹ No obstante, hay que tener presente que, probablemente, por la preeminencia y saturación que representa el procesamiento de los delitos, no se conocen las tendencias, patrones de intervención, procesamiento y sanción de las faltas que se sancionan con arresto, es decir, este tipo de ilícito penal no aparece en las estadísticas oficiales.

peligro de daño a personas o cosas (Art. 529); juegos públicos de envite o azar (Art. 530); embriaguez habitual pública y notoria; ocasionar la embriaguez de otro (Arts. 534 y 535); exposición indecente (Art. 536); posesión injustificada de objetos y valores (Art. 538); recepción indebida de cosas de proveniencia dudosa y negligencia en casas de empeño (Arts. 539, 540 y 541); y venta o entrega ilícita de llaves o ganzúas o apertura imprudente de cerraduras (Arts. 542 y 543).

Cuadro 1
Faltas que prevén penas privativas de libertad

ART.	TIPO	PENA
483	Desobediencia a la autoridad	5-30 días o multa de 20 a 150 UT
486	Tumulto causado por promoción o dirección de ceremonias o promociones religiosas o civiles	Hasta por 30 días
487	Procesión de ceremonias religiosas en oposición a providencias legales	1 a 2 meses o multa de 50 a 750 UT
492 único aparte	Venta o distribución pública de impresos o dibujos embargados por la autoridad	Hasta por 30 días y multa de 50 a 150 UT
493	Venta o distribución de impresos, dibujos o manuscritos con gritos, con noticias capaces de causar la perturbación de la tranquilidad pública o de particulares	100 UT o 50 a 150 UT si las noticias fueren falsas o supuestas o arresto hasta por 15 días
495	Arrancar, destruir o hacer inservibles impresos, dibujos o manuscritos fijados por la autoridad con desprecio de la autoridad	Hasta por 15 días
498	Reincidencia en apertura de establecimiento o empresa sin previa autorización de la autoridad	Hasta por 15 días
499	Reincidencia en no guardar las prescripciones legales de agencia de negocios, establecimiento o empresa	Hasta por 15 días
501	Enganches o alistamientos ilícitos	Hasta por 9 meses
502	Mendicidad	Hasta por 15 días
503	Mendicidad en actitud amenazadora, vejatoria o repugnante	Hasta por 1 mes. 1 a 6 meses en caso de reincidencia
505	Permitir que menor de 12 años sometido a autoridad o confianza se entregue a la mendicidad o sirva a otro para este objeto	Hasta 2 meses o multa de 300 UT. Reincidencia: 2 a 4 meses

CONVIVENCIA CIUDADANA Y FALTAS
ASPECTOS JURÍDICOS, POLICIALES Y POLÍTICO-CRIMINALES

Continuación cuadro 1...

ART.	TIPO	PENA
506 único aparte	Perturbación con gritos, vociferaciones, abuso de campanas u otros instrumentos o con medios ruidosos en perjuicio de altos funcionarios	3 a 4 meses y multa hasta de 500 UT
507	Molestia o perturbación a alguna persona	Hasta por 8 días
508	Abuso de la credulidad de otro que pueda perjudicarlo o afectar al orden público	Hasta 15 días Reincidencia: doble
510	Introducción o fabricación de pólvora no densa ni piroxidada u otras materias explosivas	Hasta 3 meses
511	Venta ilícita de armas de lícito comercio	Hasta por 1 mes
513	Descargar armas de fuego o quemar fuegos de artificio, o hacer explosiones peligrosas o incómodas	Hasta por 1 mes en casos graves
514	Tener depósito ilegal o clandestino de materias o explosivas peligrosas	No inferior a 3 meses
515	Transporte de pólvora o materias explosivas en cantidades innecesarias o sin precauciones	Hasta 1 mes o multa hasta 300 UT
519	Omisión de señas y cercas para indicar el peligro de trabajos o de objetos en lugares públicos	Hasta 300 UT Hasta por 10 días si es grave
519	Remoción arbitraria de señales	50 UT a 1.500 UT y “podrá serlo, además, con arresto hasta por 20 días”
521	Arrojar o echar cosas o sustancias capaces de ofender o ensuciar a las personas	De 10 días o con multa de 100 UT
524	Recepción o liberación de enajenados sin aviso inmediato a la autoridad	Hasta por 30 días en casos graves
526	Dejar libres y sin custodia bestias feroces o animales peligrosos o no prevenir el peligro o no avisar a la autoridad en caso de animales atacados de hidrofobia	Hasta por 1 mes
527	1) Omisión de vigilancia o abandono de animales de tiro o carga, en lugares no cercados 2) Conducirlos, sin estar en capacidad suficiente o confinar a un conductor inexperto 3) Exponer a la gente a peligro por la manera de conducirlos o atarlos	Hasta por 30 días

INTRODUCCIÓN

Continuación cuadro 1...

ART.	TIPO	PENA
529	Creación culposa de peligro de daño contra las personas o de grave daño contra las cosas	Hasta 200 UT o hasta por 20 días
529, único aparte	Creación culposa de peligro de daño contra las personas o de grave daño contra las cosas que constituya infracción de ordenanzas	Hasta por 30 días y suspensión del arte o profesión hasta por un mes
530	Juego de suerte, envite o azar en lugar público o abierto al público, o su facilitación	De 5 a 30 días Reincidencia: hasta por 2 meses o multa que no baje de 100 UT
535	Ocasionar la embriaguez de otro o hacer tomar más a un ebrio	Hasta 10 días. De 10 a 30 días si la víctima es menor de 15 años o está manifiestamente en estado anormal
536	Ofensa a la decencia pública	Hasta por 1 mes o multa de 10 a 300 UT
538	Posesión injustificada de dinero u objetos que no se hallen en condición o circunstancias de quien haya sido condenado por delito contra la propiedad	15 días a 2 meses
538, único aparte	Posesión injustificada de llaves falsificadas o alteradas o instrumentos propios para abrir o forzar cerraduras	Hasta 2 meses
539	Falta de precaución en operaciones de comercio o de prendas	Multa de 20 a 100 UT. Arresto hasta 2 meses si el contraventor hubiese sido condenado por delito contra la propiedad
540	Omisión de denuncia después de saber que los objetos adquiridos son de ilícita procedencia	Multa de 30 UT “y podrá imponérsele, además, el arresto hasta por 20 días”
542	Venta o entrega de ganzúas o llaves, moldes de cera u otros diseños o modelos, o su fábrica para quien no sea propietario del local	Hasta por 1 mes o multa de 10 a 150 UT
543	Abrir cerraduras sin estar seguro de que el solicitante es el dueño del local o casa	Hasta 20 días o multa hasta 120 UT

Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento previsto para el enjuiciamiento de las faltas (Arts. 382 y siguientes del Código Orgánico Procesal Penal¹⁰) indica que el funcionario que haya tenido conocimiento de la falta y que la ley designe para perseguirla, solicitará el enjuiciamiento y citará al infractor ante el tribunal competente de juicio, y que el procedimiento se debe resolver en la misma audiencia o en una sucesiva mediante la apreciación de los elementos de convicción presentados, sin que la decisión admita recurso alguno.

La policía y las faltas han sido temas relegados y casi marginales en la literatura académica venezolana, quizá debido al papel relativamente secundario que tanto la institución policial como los hechos ilícitos de menor gravedad han tenido en las estrategias de control social tradicional, en un país con elevados índices de criminalidad violenta (Briceño León, 2009). Sin embargo, desde la década de los noventa ha habido un aumento de la bibliografía dedicada a estos temas (Antillano, 2007a)¹¹.

De la revisión realizada por Antillano, referida a estudios sobre la policía publicados en el país durante el período 1990 y 2006, y de la nuestra, podemos señalar que ningún trabajo se ocupa de conocer de manera principal la actuación policial en materia de faltas y solo una se refiere a las policías municipales, específicamente, al área de su formación (Castillo, 2002, citada por el referido autor). Hay algunas investigaciones sobre la gestión y desempeño policial en el caso de delitos (Gabaldón y Murúa, 1983; Gabaldón, Birbeck y Bettiol, 1990; Monsalve, 2005, 2006), cuyos resultados se tuvieron en cuenta en este trabajo. En ellos se concluye, entre otras cosas, que la policía opera de manera selectiva, discriminando determinadas situaciones, que un porcentaje mayoritario de casos son desestimados por la policía, sin activar ninguna respuesta medible que permita su procesamiento y resolución, mientras que solo un pequeño número recibe una atención posterior a su detección. También concluyen que las probabilidades de la investigación aumentan en atención a la gravedad del delito y las características de las personas involucradas, como el estatus de la víctima, por ejemplo.

¹⁰ COPP en lo sucesivo. Derogado en materia de procedimiento de faltas, pero aun no se ha promulgado el que lo sustituya, por lo cual continúa aplicándose hasta tanto rija un nuevo cuerpo legal en la materia.

¹¹ Antillano (2007a) refiere que “los estudios sobre la policía en Venezuela conocen dos períodos diferenciados”. Los de la década de los ochenta concentrados “en el uso de la fuerza física, en los factores que intervienen en el desempeño de la policía”, y los de la década de los noventa referidos a “la interacción entre policías y público”.

Además, determinan que la posibilidad de que la actuación policial produzca un resultado efectivo (investigación judicial, castigo policial, sanción penal) incrementa la probabilidad de activación frente a una situación problemática, mientras que el riesgo de reclamo de alguno de los afectados la disminuye.

A partir de los diferentes diagnósticos realizados por Comisión Nacional para la Reforma Policial¹², tomando en cuenta la información suministrada por los mismos cuerpos policiales a nivel nacional, se conoció que prácticamente la mitad de los funcionarios se dedica a actividades poco relacionadas con la prevención y el control del delito, tales como operativos para la custodia de valores; personalidades; tránsito; policía canina y escolar; labores sociales. La otra mitad asume labores de patrullaje y solo 2,8% realiza actividades de inteligencia e investigación (Antillano, 2007b). Los resultados de estas investigaciones generan expectativa en conocer el procesamiento que los cuerpos policiales ofrecen a las faltas penales para lograr las respuestas esperadas del sistema administración de justicia penal.

En un informe sobre las policías en Venezuela (Rico, Piris y Salas, 1991), se indica que estas se caracterizan por la falta de planificación, seguimiento y evaluación de sus acciones; tampoco poseen políticas ni en el ámbito nacional, estatal ni municipal. Así mismo, se señala que no existen procesos de medición de resultados, logros de objetivos ni supervisión de desempeño y rendimiento. No llevan estadísticas con fines de planificar su actuación. Luego de veinte años de efectuado este diagnóstico, esta situación se encuentra ahora en proceso de cambio y se vive una transición hacia la creación de un Sistema Integrado de Policía, con énfasis, según se afirma en los documentos, en la protección de los ciudadanos, el libre ejercicio y respeto de sus derechos, y que incluye, entre otras instancias, los cuerpos de policía nacional, estatal y municipal (Conarepol, 2006).

Se encontraron dos trabajos sin publicar sobre estudios jurídicos, (Lejed Cona, s/f; Vásquez, 2012). El resto de los trabajos encontrados tanto en la literatura nacional como extranjera revisada, constituye, en su gran mayoría, capítulos de algún libro de Derecho Penal o Procesal Penal o alguna conferencia en la que se tocó, además de otros aspectos, el tema de las faltas penales (Chiossone, 1973; Arteaga Sánchez, 2009; Bustillos y Rionero, 2011).

¹² En adelante Conarepol.

Esta investigación se propone describir, analizar y proponer criterios de intervención y procesamiento en materia de las faltas más graves, para lo cual interesa conocer cómo es el servicio policial en materia de aquellas faltas que tienen prevista sanción de arresto o detención del contraventor; cuándo y cómo actúa la policía; qué tipo de faltas se procesa a través del sistema de administración de justicia penal y qué tipo de procedimiento se sigue para lograr avanzar dentro de ese espacio del control social formal.

La tarea es necesaria porque, en primer lugar, las faltas establecidas en el Código Penal casi no han sido reformadas desde su vigencia a partir del año 1926, aun cuando sus orígenes se remontan al aprobado en 1897. En segundo lugar, las faltas constituyen actualmente un área que, aunque ha sido descuidada por la doctrina y práctica penales, más bien ha sido nutrida con ordenanzas y legislación municipales que prevén hechos similares a las faltas codificadas (aunque con procedimientos diferentes), o bien atienden a situaciones diferentes. En tercer lugar, tanto la estructura de la jurisdicción de los tribunales como el procedimiento especial de las faltas penales vigente fueron reformados en 1998, cuando, con la entrada en vigencia del COPP, nuestro modelo de justicia penal evoluciona hacia uno predominantemente acusatorio y garantista. En cuarto lugar, se refiere al estudio de una instancia del control social formal: la policía, que desde el año 2006 se encuentra en una fase de reforma tanto en su concepción ideológica como estructural y procedimental, y por eso se toma para el análisis la actuación de las policías escogidas para este trabajo durante los años 2009 y 2010. En quinto lugar, todos estos cambios deben ser contextualizados en este momento histórico, en que se viven también transformaciones estructurales que proclaman la importancia de la participación ciudadana, tanto en la prevención como en la activación de las instancias de control social formal, y cuyas exigencias al mismo, que se inician generalmente con una solicitud de un servicio policial, van a depender de su cultura jurídica y sus necesidades de seguridad más importantes, lo cual, a su vez, va a incidir en el tipo de trabajo que realice la institución policial¹³. Y finalmente, es preciso considerar que los cambios que se vienen sucediendo en las relaciones sociales del control del delito han permeado distintas instancias vinculadas al mismo, unas veces para debilitarlas y otras para fortalecerlas desde nuevas perspectivas, incluyendo nuevos actores, la víctima, por ejemplo; nuevos escenarios: la justicia de paz; nuevas inseguridades y riesgos que atender: unas veces criminalizando

¹³ Hidalgo y Monsalve (2003) señalan que “Las expectativas de la comunidad vendrían a ser, entonces, una fuente importante de justificación de la actuación policial”.

lo que antes no se regulaba por el sistema penal y otras descriminalizando *de iure* o *de facto* diversas situaciones, por ejemplo, cuando se despenalizan tipos penales por considerar que son modos de trabajo dentro de nuestro sistema económico e, incluso, por tratarse de situaciones vinculadas al respeto de los derechos humanos¹⁴.

También es importante considerar que el Ministerio Público, como titular de la acción penal, está creando desde el año 2009 fiscalías municipales en todo el país, lo cual, necesariamente, introduce cambios en el procesamiento de las faltas penales, pues paralelamente se está proponiendo la creación de tribunales municipales (distintos en competencia a los de control municipal para delitos menos graves). Todo ello hace presumir que las reformas continuarán, al menos, en lo que a las faltas se refiere.

Por otra parte, hay un movimiento importante dirigido hacia el fortalecimiento de la justicia de paz, lo cual hace suponer que será preciso delimitar y precisar de la manera más adecuada las fronteras de actuación y las áreas de colaboración mutua de las instituciones involucradas. Esta situación de transición y de cambios que se vive en esta área debe ser considerada al momento de analizar los resultados.

La orientación específica y la metodología de este estudio responden a las pautas fijadas por la institución que patrocinó esta investigación: el Consejo General de Policía (CGP), como instancia responsable de coadyuvar en el desarrollo y evaluación de las políticas públicas referidas al Servicio de Policía y el desempeño profesional de los funcionarios adscritos al mismo. Por ser un estudio exploratorio-descriptivo, sus hallazgos permiten conocer el *estado del arte* general en un área de ilícitos penales poco estudiada y, menos aun, en sus aspectos empíricos.

Es preciso continuar investigando desde el punto de vista sociojurídico en esta materia para consolidar cada vez más el Sistema Integrado de Policía y estrechar sus relaciones con el resto de instancias vinculadas a la prevención y control de los hechos punibles. Esperamos que los hallazgos de este trabajo

¹⁴ *El Universal*, sábado 18 de junio de 2011, cuerpo 1-6, señala que el TSJ resolvió dejar temporalmente sin efecto tres artículos del CP que sancionaban la mendicidad: Arts. 502, 503 y 538 del CP, fundamentando tal decisión en el hecho de que a las personas “no se les castiga por sus acciones, sino por lo que es o se le califica ser: mendigo”. La demanda de nulidad la interpuso la Defensora del Pueblo ante la Sala Constitucional del máximo tribunal de la República. Como consecuencia de esta decisión, pedir dinero comida en la calle ya no será motivo para poder arrestar a nadie en Venezuela.

puedan contribuir al diseño de estrategias que permitan mejorar los procedimientos policiales de detección y procesamiento de infracciones menores, facilitando la aplicación y la certeza de la ley, y reduciendo la impunidad en hechos que, si bien no son de tanta gravedad como los delitos, pueden conducir, por falta de intervención y respuesta social adecuadas, a la difusión del desprecio de la ley y a dificultar la instauración del espacio del control social formal, del cual la policía constituye una instancia fundamental.

La adecuada regulación de estos ilícitos menores, refiriéndose a situaciones que realmente afecten la sana convivencia cotidiana, es imprescindible para una política nacional que pretenda promover la participación ciudadana en la transformación de los conflictos sociales. Esta área puede ser muy adecuada para formular políticas de educación en la paz y la tolerancia, vitales para una convivencia ciudadana, basada en el reconocimiento del otro.

Esta obra se divide en las siguientes partes o capítulos:

El capítulo I reseña los enfoques metodológicos y las estrategias de investigación utilizadas.

El capítulo II se ocupa del análisis jurídico sustantivo y procesal de las faltas. Acá se hace un recuento de la doctrina jurídica sobre el tema y se analizan los diversos tipos de faltas con privación de libertad previstos en el Libro Tercero del Código Penal (CP).

El capítulo III muestra el análisis de la pesquisa efectuada en los registros policiales. En este capítulo se reportan los resultados de la investigación empírica y se interrelacionan las faltas que procesan los órganos policiales con los tipos previstos en el CP.

El capítulo IV analiza los resultados de las entrevistas en profundidad, de las encuestas de opinión y percepción, y de los grupos focales efectuados con funcionarios policiales y judiciales.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de ese estudio.

Una limitación importante para esta investigación fue la imposibilidad de acceder a los registros judiciales, a pesar de los múltiples intentos realizados; sin embargo, se logró incluir a un grupo de jueces en las encuestas de opinión y obtener su percepción sobre la actuación policial y procesamiento en materia de faltas penales. También se logró entrevistar a dos funcionarios

del Ministerio Público encargados de una fiscalía municipal ubicada en el área escogida para este trabajo. Lamentablemente, la colaboración solicitada a la Dirección de Actuación Procesal de la Fiscalía General de la República no tuvo respuesta. Sin embargo, de las entrevistas en profundidad a jueces y fiscales y de la encuesta realizada a los jueces penales se puede sostener que el procesamiento judicial de las faltas penales es poco frecuente.

Capítulo I

MARCO REFERENCIAL

La indagación sobre la forma que se procesaron las faltas penales se desarrolló en tres *cuerpos policiales* ubicados en el distrito Metropolitano de Caracas¹⁵. Trabajamos con dos cuerpos policiales ubicados en dos municipios del estado Miranda: uno en el que la conflictividad es mayor (*Sucre*) y otro en el cual es menor (*Chacao*), para identificar diferencias entre uno u otro municipio. Además, se trabajó con la policía del estado Miranda, específicamente la *Coordinación de la Zona N° 7*¹⁶, a fin de establecer comparaciones entre esta policía estatal y dos policías municipales en el manejo de las faltas penales. Es decir, que los municipios que se incluyen en esta investigación, Sucre y Chacao, además de contar con sus respectivos cuerpos policiales municipales, tienen el apoyo de una instancia de otro órgano policial estatal, con la finalidad de estar más cerca y cumplir con las solicitudes de las comunidades en forma más inmediata, lo cual podría verse reflejado en la actuación policial realizada para el procesamiento de las faltas penales por estas policías.

¹⁵ El distrito Metropolitano de Caracas está conformado por el *distrito Capital*, con un solo municipio (Libertador de Caracas) y el *estado Miranda*, con cuatro (Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre) de sus 19 municipios. Vale destacar que el Ejecutivo de Miranda tiene como deber y atribución ejercer la máxima autoridad y supervisión de la policía del estado, asegurando su organización y equipamiento eficiente para mantener el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, y también le compete la coordinación con el resto de las policías de los distintos municipios del referido estado (*G.O. N° 0086 extraordinario, 26/07/2006: Decreto de Constitución del Estado Bolivariano de Miranda*). (Se destaca la ubicación de las policías escogidas.)

¹⁶ La policía del estado Miranda se encuentra dividida actualmente en siete regiones policiales y para esta investigación solo se incluyó la región N° 7, que comprende los municipios Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo, en las que existe una representación de las unidades especiales de la mencionada policía estatal.

Las tres policías corresponden a realidades socioeconómicas e históricas muy diferentes. Las policías municipales son de reciente creación, en cambio, la policía estatal tiene ya un siglo de existencia¹⁷.

El municipio Chacao es pequeño, posee pocos barrios, pero están altamente consolidados y son de fácil acceso, mientras que Sucre tiene jurisdicción sobre varias parroquias que concentran una gran cantidad de barrios de difícil acceso, sobrepoblados y poco consolidados. La policía de Miranda tiene jurisdicción sobre ambos municipios y debe coordinar su trabajo con dos policías que enfrentan diversas realidades, tanto en la comisión de delitos y de faltas penales como en las decisiones sobre qué asuntos merecen ser procesados por el sistema de administración de justicia penal¹⁸.

Las tres policías tienen un marco jurídico diferente.

Por un lado, las policías municipales deben tomar en cuenta en su trabajo cotidiano las ordenanzas municipales, muchas de las cuales establecen faltas que no están previstas en el Código Penal¹⁹. Por otro, la policía estatal debe tomar en cuenta todas las normas emanadas de la Asamblea Legislativa Estatal y de los diversos concejos municipales que forman parte del estado Miranda. En síntesis, la policía estatal tiene un marco normativo más amplio que las policías municipales. Esta situación incide en la valoración que se efectúe de los hechos, los cuales pudieran ser subsumidos en diferentes supuestos jurídicos, dada la diversidad de fuentes jurídicas que, a la vez, establecen distintos procedimientos.

Las metodologías de investigación utilizadas fueron diversas, comprendiendo técnicas cualitativas y cuantitativas, tales como el análisis documental, entrevistas en profundidad, grupos focales y encuestas de opinión y percepción.

¹⁷ Polichacao fue creada en 1993, Polisucra en 1990 y Polimiranda en 1909. Información tomada de los portales en línea institucionales de cada cuerpo policial. http://www.miranda.gov.ve/policia/index.php?option=com_content&view=article&id=30:policia-de-miranda&catid=29:polimiranda&Itemid=220

¹⁸ Por ejemplo, respecto al buhonerismo, los policías deben decidir si es una falta o un trabajo. En esta investigación se detectó que la policía de Chacao tiende más a considerar esta actividad como falta, en cambio en la policía de Sucre se la asocia con el ejercicio de una actividad laboral que previene la comisión de delitos.

¹⁹ Así, el municipio Chacao cuenta con distintas ordenanzas que regulan materias específicas, y asimismo dispone de una Ordenanza sobre Normas de Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos Municipales que coexiste con la Ordenanza de Convivencia del Distrito Metropolitano de Caracas de 2006.

El análisis documental se centró en la legislación penal, la doctrina jurídica y los registros documentales que levantan los diversos órganos policiales objeto de esta investigación. En la Fiscalía IV Municipal del área metropolitana de Caracas, creada el 22 de diciembre de 2009, ubicada en La Urbina y con competencia en materia de delitos con penas máximas hasta de tres años de prisión y de faltas penales²⁰, se tuvo acceso a la información proveniente de los registros llevados en su año y medio de funcionamiento (hasta agosto 2011)²¹ y de las entrevistas al fiscal IV (E) y su asistente se pudo identificar cambios incipientes en el procesamiento de las faltas por parte del sistema penal²².

De particular importancia fue la pesquisa en dos registros policiales, denominados “Libro de Novedades” y el registro o “Libro de Detenidos”, que permitieron el seguimiento a la actuación policial en el procesamiento de las faltas. La selección de los registros se realizó de acuerdo con la información dada por los funcionarios sobre los meses de mayor actividad²³, procediéndose luego a contabilizar todos los hechos y acontecimientos que se registraban en cada uno de esos meses.

Las entrevistas en profundidad, los grupos focales y las encuestas de opinión y percepción se utilizaron para indagar cómo se procesaban los hechos que constituían faltas y sobre todo para aproximarse a la visión que tenían los operadores y su función en la persecución de este tipo de infracción penal.

²⁰ Artículo 56, numeral 1 de la Ley Orgánica de Ministerio Público. *G.O.* N° 38.647 de 19 de marzo de 2007.

²¹ En el año 2010 solo procesaron cinco casos de faltas penales de las 669 causas conocidas por esa Fiscalía IV Municipal del Ministerio Público. Hasta agosto de 2011 habían procesado 18 casos de faltas penales de las 599 causas conocidas por la referida Fiscalía. El 29-08-2011, esta Fiscalía solicitó el primer enjuiciamiento ante un tribunal por falta. La mayoría de estos casos termina en un acto conclusivo de archivo fiscal, por falta de pruebas, según información suministrada por informante clave de esta Fiscalía.

²² En *El Universal*, sábado 21 de enero de 2012, sección 1-4: la fiscal general de la República, Luisa Ortega Díaz, señala que actualmente existen 745 despachos fiscales y aspira llegar a los 1.000 para el año 2014. También indica: “...queremos que en cada municipio haya una fiscalía municipal”; “la forma de juzgamiento hay que cambiarla”; “...la municipalización de la justicia; es decir, crear fiscalías y jueces municipales y que resuelvan los conflictos penales que ocurran en cada jurisdicción”. Además, propondrá “impulsar a los jueces de paz y reformar la ley que los rige”. Todo esto indica que las faltas están siendo consideradas dentro de las políticas públicas del Ministerio Público.

²³ Los tres cuerpos policiales coincidieron en señalar que el periodo de mayor actividad era Semana Santa. Por ello, se seleccionó el mes de abril de 2009 y el mes de marzo de 2010.

Las entrevistas en profundidad fueron realizadas a funcionarios policiales que ocupaban cargos medios y gerenciales en las unidades operativas que procesaban las faltas que ingresaban al órgano policial, ya sea por labores de patrullaje o denuncias, siguiendo la metodología de entrevista a actores y personajes “clave”. También se entrevistaron a cuatro fiscales del Ministerio Público (dos del sistema municipal y dos del sistema central) y a tres jueces penales.

Las entrevistas a fiscales del Ministerio Público y a los jueces penales de juicio se efectuaron para indagar la incidencia de las faltas penales en su trabajo cotidiano y cómo efectuaban su procesamiento, en particular la relación con la policía y si esta era la fuente principal de remisión de faltas penales.

Por su parte, los grupos focales contaron con la participación de diversos efectivos policiales, vinculados a diferentes actividades, recomendados por los actores clave previamente entrevistados, según la técnica de muestreo tipo “bola de nieve”. La información obtenida en estos grupos permitió, además, el diseño del instrumento para las encuestas de opinión y percepción policial, utilizando incluso las mismas expresiones empleadas por los funcionarios.

Finalmente, las encuestas de opinión y percepción policial se efectuaron a policías en labores de patrullaje y a jueces penales en función de juicio. La muestra de policías a encuestar se seleccionó de forma aleatoria, a través de listas de toda la población de efectivos en los cuerpos policiales analizados, siguiendo las técnicas de muestreo estadístico aleatorio simple. La muestra entrevistó a 238²⁴ efectivos policiales, para un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 5,3%. La muestra fue fijada proporcionalmente en función de los tres cuerpos policiales.

La encuesta de opinión a los jueces penales se envió a los 30 jueces de juicio en materia penal ordinaria con jurisdicción en el área metropolitana de Caracas. Para ello, la jueza rectora les hizo llegar la dirección *on line*²⁵ donde debían contestar las preguntas. La encuesta era anónima y con preguntas abiertas. Fue respondida por 14 jueces.

²⁴ De un universo o población de 987 efectivos policiales en funciones de patrullaje.

²⁵ La encuesta podía ser respondida en la siguiente dirección: <https://docs.google.com/spreadsheets/viewform?hl=es&formkey=dFlyRHE1cVpsTkVJX1d4UE9YM1pRN3c6MQ#gid=0>

Una somera descripción de la finalidad de cada una de las estrategias de investigación se presenta a continuación a fin de dar al lector una visión global de la metodología utilizada.

- El análisis del marco jurídico sustantivo y adjetivo que regula la comisión de faltas penales por parte de los ciudadanos, permitió construir el referente normativo para compararlo con el procesamiento real que efectúa el sistema de administración de justicia penal.

Esta parte del libro constituye el principal marco conceptual de esta investigación.

- La revisión de los registros oficiales de la policía permitió identificar las faltas penales que procesan los órganos policiales a fin de poder efectuar el seguimiento de su procesamiento en las otras instancias del sistema de administración de justicia penal, es decir, la actuación del Ministerio Público y de los tribunales penales. Ello facilitó conocer la forma en que se iniciaba la acción estatal y los procedimientos seguidos para que los órganos judiciales procesen la falta detectada.
- En la sede judicial se hicieron diversas diligencias para solicitar seguimiento a los casos detectados en los registros policiales. El objetivo de lograr el seguimiento no pudo ser alcanzado, pues nunca se obtuvo la autorización para revisar los expedientes. Tampoco se logró obtener información en la sede central del Ministerio Público respecto a las faltas penales conocidas por esta instancia durante los años 2009-2010.
- Las entrevistas en profundidad y los grupos focales permitieron analizar las razones que llevaban a procesar un tipo de falta y las opiniones de los operadores jurídicos sobre la pertinencia de un tratamiento penal de este tipo de ilícito. Dichas entrevistas y grupos focales fueron fundamentales para elaborar el cuestionario de opinión y percepción a los policías que efectúan labores de patrullaje.
- La encuesta aplicada a los jueces tenía como objetivo indagar su opinión sobre la pertinencia de la regulación existente, las dificultades que observaban en el procedimiento y si consideraban adecuado que estos hechos penales fuesen sancionados por la jurisdicción penal. También se les preguntó su opinión sobre la actuación policial.

- La encuesta de opinión y percepción aplicada a los policías que realizan patrullaje tuvo varias finalidades. Se buscaba indagar su conocimiento de los hechos que constituyen las faltas penales, pues es indispensable que conozcan las regulaciones del Libro Tercero del Código Penal para iniciar la persecución, en caso de la comisión de uno de esos ilícitos penales. También se trataba de detectar factores que facilitan o dificultan la actuación policial en la persecución de las faltas penales. De igual manera, se indagó la percepción policial sobre la manera más eficiente de actuar frente a las faltas penales.

Capítulo II

LOS ENFOQUES JURÍDICOS Y SOCIOJURÍDICOS DE LAS FALTAS PENALES

Marco jurídico de las faltas penales

Análisis jurídico sustantivo

El Código Penal venezolano divide el hecho punible en delitos y faltas²⁶.

No obstante el abolengo de esta clasificación, es innegable el desinterés de la doctrina por esta especie del hecho punible²⁷, lo que en parte puede ser explicado por su irrelevancia social y estadística²⁸, al menos en Venezuela, aunque muy probablemente influyan otras causas que no es el caso examinar en detalle, pero que pueden estar asociadas a la mayor presencia de los delitos en la conflictividad social en comparación con la de las faltas, lo que pareciera despojarlas de interés para el estudio, tanto dogmático como social²⁹.

Lo anterior es concordante con el enfoque diferencial con que de ordinario se acomete el análisis de las faltas respecto a los delitos, lo que por vía

²⁶ Único aparte del artículo 1º: “Los hechos punibles se dividen en delitos y faltas”. Del mismo modo, en Italia, España y Colombia.

²⁷ El levantamiento del material bibliográfico en esta materia, apuntado en la introducción, es la mejor demostración de lo que se acaba de decir.

²⁸ Irrelevancia en cuanto a falta de conciencia de su trascendencia en la formación de la cultura cívica, lo que se traduce en que escasamente llegan a los tribunales. Una manifestación de su poca importancia es que no se levanta información estadística sobre este tipo de hecho punible.

²⁹ Otra razón pudiera ser que el Estado venezolano y la sociedad civil se han preocupado poco a lo largo de su historia por fortalecer una política macro de largo alcance que fomente la conciencia cívica.

de contraste podría ayudar a una definición positiva de la “hermana menor” del hecho punible.

Arteaga Sánchez (2009, pp. 195-196) las reseña así:

- ✓ Los delitos ofenden la seguridad de los individuos o de la sociedad, son reprochables en sí (*mala in se*), mientras que las faltas solo violan las leyes destinadas a promover el bien público (*mala quia prohibita*).
- ✓ Los delitos ofenden las condiciones primarias y esenciales de la vida social, mientras que las faltas afectan condiciones accesorias o contingentes.
- ✓ Los delitos son infracciones dolosas o culposas, mientras que las faltas se cumplen con la mera voluntariedad³⁰.
- ✓ Los delitos causan una lesión jurídica, mientras que las faltas solo representan un peligro para la paz pública o el derecho ajeno.

Estos criterios cualitativos, como el mismo Arteaga Sánchez reconoce, no han resultado exitosos y por eso mismo, añade, la doctrina y algunas legislaciones han optado por criterios estrictamente cuantitativos, lo cual se resume en que la diferencia consiste en la mayor o menor gravedad que la ley le atribuye a unos y otros hechos, gravedad que se expresa en la pena atribuida.

³⁰ Esta posible diferencia es descartada por el mismo Arteaga Sánchez cuando interpreta el artículo 61, último aparte, del Código Penal, del cual dice que no consagra una presunción de dolo, ni siquiera en materia de faltas, como sostiene Chiossone. A tal fin, invoca la autoridad de Zanardelli, para quien la presunción de voluntariedad, que sí consagra el dispositivo legal en cuestión, es muy distinta a la de dolo, por ser dolo y voluntad dos conceptos distintos: «Resulta superfluo demostrar que la voluntariedad de la acción o de la omisión debe estar presente en todo hecho punible, doloso o culposo, delito o falta. Involuntario será el efecto lesivo en el delito culposo; por ejemplo, la muerte de un hombre; pero voluntaria debe ser la acción u omisión de la cual derivó el evento letal. Y así, en la falta, el hecho que constituye el elemento material de la infracción puede ser cometido sin ningún malvado propósito, pero debe exigirse siempre que el culpable haya actuado con ciencia y conciencia del hecho propio. El cochero al que se van de la mano los caballos, el viajero que sin saberlo lleva en su equipaje un arma u otro objeto prohibido, y así sucesivamente no podrán jamás ser incriminados» (Arteaga Sánchez, 2009, p. 361, destacado nuestro). Por su parte, en posición coincidente con Chiossone, tenemos a Aftalión en Argentina, para quien muchas faltas son ilícitos disciplinarios en los cuales se prescinde de la culpabilidad (Aftalión, 1955, p. 117). La norma española, inspiradora de la venezolana, ha sido modificada para evitar la confusión a que lleva el concepto de «voluntad» con el de «dolo».

En Venezuela, agrega, el Código Penal aloja las faltas en un libro específico –y ellas constituyen el objeto fundamental de atención del presente trabajo–, sin embargo, además se encuentran en leyes especiales: «En tales casos habrá que atender también a criterios legales externos, como a los señalamientos expresos de la ley sobre la naturaleza del hecho, a la entidad y cantidad de la pena, al procedimiento que señale la Ley y a otras referencias semejantes» (Arteaga Sánchez, 2009, p. 197)³¹.

Lo expuesto por el reconocido penalista apunta al problema jurídico más relevante: la procedencia de la calificación o no de falta, aun de ilícitos no calificados como tales por la legislación colateral, en razón de la labor garantista y crítica que debe cumplir la ciencia penal, lo que por otra parte guarda consonancia con lo dispuesto por el mismo Código Penal en su artículo 545³², en virtud del cual las faltas también pueden existir en leyes municipales u otras especiales. Ello significa que el órgano de conocimiento y decisión variará según sea ley nacional, como el Código Penal, o ley local, como es una ordenanza municipal. Es de destacar que el órgano procesal no es el único que decide la índole del hecho conocido o, como se dice, su “naturaleza jurídica”.

Por su parte, Lejed Cona (s/f, p. 4), al referirse a la distinción entre delitos y faltas, que califica de «escabrosa y compleja», luego de citar la opinión de Arteaga Sánchez –favorable a la distinción cuantitativa–, sostiene que obedece a una decisión político-criminal que puede ser «la única forma de darle paso en el Derecho Penal a la figura de la multa en virtud de la protección constitucional del derecho de propiedad y, por otro lado, es la vía para fijar en normas la idea de que la baja gravedad de un hecho apareja una baja pena no por humanitarismo legislativo, sino por política legislativa penal».

Esta tesis no es muy clara en cuanto el alcance de protección al derecho de propiedad, a menos que contenga la propuesta de que infracciones leves al derecho de propiedad se sancionen como faltas y, por otra parte, si bien

³¹ El autor, a continuación, se lamenta de la ausencia en el COPP de una norma similar a la que existía en el Código de Enjuiciamiento Criminal, cuyo artículo 428 asentaba que los hechos punibles previstos en otras leyes se consideraban faltas siempre que la pena fuese solo pecuniaria, o que siendo corporal no superara los sesenta días.

³² «Las disposiciones del presente Libro no excluyen ni limitan las atribuciones que, por leyes municipales u otras especiales, competan a los funcionarios y corporaciones de la Administración Pública, para dictar ordenanzas de policía y bandos de orden público, así como para corregir gubernativamente las contravenciones o faltas, en el caso de que su represión les esté encomendada por las mismas leyes».

es indudable que se trata de una decisión político-criminal, lo que realmente importa es la legitimidad de esa decisión y la ponderación de sus efectos, considerados en el espectro más amplio posible.

La política criminal de un Estado Social de Derecho y Justicia tiene el deber de la ponderación en las sanciones que afecten derechos fundamentales, ya sea la propiedad privada, pero sobre todo la libertad personal. Este modelo de Estado tiene la obligación de garantizar el respeto de los derechos de sus ciudadanos, eliminando todos los obstáculos que dificulten su pleno disfrute (Constitución Bolivariana de Venezuela, 1999, artículo 55. CRBV, en lo sucesivo).

Adicionalmente, Lejed Cona introduce un elemento cualitativo: la baja gravedad del hecho, tesis que si bien ha contado y cuenta con un buen respaldo doctrinario, sin embargo, no es de fácil aplicación, pues el legislador en uso de su facultad de valoración, puede calificar, y de hecho es así, como faltas hechos que pudieran ser valorados como más graves o de igual gravedad que algunos delitos, pues no existe un límite material infranqueable a la decisión legislativa, salvo el de las leyes naturales cuya invocación no tiene más valor que el de ejemplos de manual³³.

Sin embargo, hay algunos elementos que pueden llevar a una orientación distinta y posiblemente esta investigación misma sea signo de ello.

Si bien desde el punto de vista sustantivo la teoría general del hecho punible establece la identidad de principios generales y de estructura entre delitos y faltas, en cuanto a la determinación del bien jurídico, especie de pena, medidas alternativas de aplicación de pena y de solución de conflicto y fines de la sanción, el ámbito de las faltas guarda su propia singularidad frente a los delitos, pero hay que preguntarse cuál es el contenido de esa singularidad y sus límites ante el delito.

Fenómenos sociales como los conflictos de convivencia, agudizados por el crecimiento casi exponencial del fenómeno urbano que genera mayores riesgos por el avance tecnológico, las relaciones anónimas, la pérdida de identidad, la ineficacia del sistema jurídico como mecanismo de control social en medio de un crecimiento poblacional y de la conflictividad impulsan la búsqueda de mecanismos y recursos de distinta índole, no siempre del

³³ Ordenar que el sol salga por Occidente, por ejemplo. El legislador no incurre en tales torpezas, aunque sí en otras más sutiles.

todo novedosos, pues algunos de ellos pueden ser el rescate de medios jurídicos ya conocidos pero desactualizados, entre los cuales pueden estar las faltas, lo cual no dejaría de ser algo desconcertante, por lo siguiente.

Las contravenciones o faltas, en su concepción original, puede pensarse que estaban destinadas básicamente a regular conductas o situaciones de desórdenes menores, fuese por desobediencia a la autoridad o alteraciones de esferas reducidas de convivencia que no atentaran contra los valores o estructuras indispensables para el sistema social, de carácter macroscópico, al menos en lo que se puede decir, sin mucha exactitud, en un entorno social menos complejo que el propio del mundo contemporáneo. Sería, por tanto, recurrir a un mecanismo normativo anacrónico. Este reto conceptual puede ser superado en la medida en que se considere que los niveles básicos o microscópicos de convivencia social, según la perspectiva constitucionalista y garantista predominante, subsisten, aunque con diferente contenido y sentido del que privó a principios del pasado siglo, por lo que la *ratio* perdura, pues sin esos estratos básicos de interacción no es posible el desarrollo de ningún tejido social y que, muy posiblemente, el desinterés público –la acción del Estado– y privado –la conciencia de los ciudadanos y sus acciones– a que han estado sometidos por tanto tiempo tales estratos es un factor que ha contribuido a la desintegración, división social y derrumbe institucional que ha padecido nuestro país, fenómeno de larga data que se ha agudizado en los últimos decenios.

Un diagnóstico como el anterior, o alguno similar, quizás nos lleve a una especie de redescubrimiento de las faltas, y con ello su replanteamiento dogmático jurídico, es decir, su análisis, casi siempre planteado en términos de diferencia respecto al delito, lo que prácticamente conduce a una determinación en negativo. Si bien es verdad que la delimitación entre una y otra provincia forma parte de la explicación y comprensión, no deja de ser verdad que el delineamiento general del hecho punible puede permitir una perspectiva, empezando desde lo positivo antes que desde la diferencia, salvaguardando la óptica garantista, que debe constituirse en una suerte de parámetro de legitimidad de la teoría, tanto en lo sustantivo como en lo procesal, pues si bien la identidad estructural y dogmática entre el delito y la falta ha sido debatida ampliamente, sin embargo, en el Derecho Penal moderno garantista no hay duda de que se deben preservar las garantías sustantivas (principio de legalidad) como las procesales (debido proceso) en la conformación de las faltas.

El problema ha estado en que bajo la consideración de que las faltas son “delitos menores” por una menor intensidad lesiva a los bienes jurídicos, ha habido un menor celo en la definición del comportamiento y su tratamiento procesal, no obstante hayan declaraciones normativas y doctrinarias en un sentido inverso.

En síntesis, la creación normativa en materia de faltas ha estado afectada de “déficit” definitorios en la configuración de las conductas que las constituyen y en los procedimientos para conocerlas, sustanciarlas y sancionarlas.

Aun reconociendo una menor lesividad a los bienes fundamentales de la sociedad y del individuo, ello no tiene por qué ir aparejada a una menor “calidad” descriptiva de la conducta ni del procedimiento, pues de ser así, al margen de la colisión constitucional y dogmática que tales “déficit” entrañan, se cuela una diferencia sustancial, negativa, pero diferencia al fin y al cabo.

Una explicación podría estar en que realmente hay una diferencia de bienes jurídicos afectados, lo que supone más que un problema cuantitativo, pero ello no se asocia forzosamente a una reducción de garantías.

Sin ánimo de profundidad, entonces, se procede al desarrollo desde la generalidad del hecho punible en su “totalidad” para desde allí desprender diferencias.

Teoría general del hecho punible. Una aproximación

Nuestro Código Penal no define el hecho punible, ni tampoco sus elementos y componentes³⁴, y apenas establece en la consagración del principio de legalidad que debe estar “expresamente previsto” tanto el hecho que lo constituye como la pena establecida³⁵. En pocas palabras, solamente expresa que debe ser un “hecho”, lo que deriva para su comprensión, explicación y aplicación, la tarea de la determinación de su estructura³⁶, según el conjunto de disposiciones que constituyen su composición (antijuridicidad, culpabilidad, etcétera). Es lo que comúnmente se conoce como teoría general del hecho punible que la dogmática elabora.

³⁴ Los elementos son los que estructuran el concepto, mientras que los componentes del sistema o conjunto son los delitos y las faltas.

³⁵ Art. 1º del CP: «Nadie podrá ser castigado por un hecho que no estuviere expresamente previsto como punible por la ley, ni con penas que ella no hubiere establecido previamente».

³⁶ El modo en el cual se sistematizan los componentes del concepto.

Sobre una norma similar del Código Penal español, Rodríguez Mourullo (1977, p. 194) afirma que se trata de una noción jurídica del delito: «El objeto de la ciencia jurídico-penal es, como ya sabemos, el Derecho Penal positivo. La elaboración doctrinal de la teoría jurídica del delito no puede desconocer, por tanto, la existencia de la definición legal. El intérprete español no goza, en este sentido, de la misma libertad que el de aquellos países cuyos Códigos omiten una definición del delito».

La declaración del principio de legalidad no tiene por finalidad la “definición” del hecho punible, pues a lo sumo le resulta suficiente una “noción”, es decir, una aproximación al concepto, que escapa así a una definición precisa que acote sus elementos y diferencias, por lo que el planteamiento de Rodríguez Mourullo en este aspecto no parece enteramente satisfactorio, pero sí aporta la idea central de la tarea de la dogmática.

Santiago Mir (2004, p. 143) amplía la explicación cuando señala que el ordenamiento jurídico plantea “un límite infranqueable para la ciencia jurídico-penal”, dentro del cual la dogmática, con un cierto “margen de libertad”, reúne los elementos extraídos del orden positivo que se pueden considerar “comunes a todo delito o a cierto grupo de delitos”, y básicamente y con carácter prioritario «la búsqueda de los *principios básicos* del Derecho Penal positivo y su articulación en un *sistema* unitario» (p. 143).

En el caso del Derecho y las ciencias penales venezolanas, este desarrollo teórico de sistematización e integración unitaria debe llevarse a cabo en orden a los valores superiores del Estado, entre los cuales descuella con carácter generalizador la preeminencia de los derechos humanos³⁷ con miras a la realización de los fines que le son propios con carácter esencial, inseparables de la «defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad»³⁸, por lo que ninguna rama del ordenamiento jurídico puede ser legítima si conspira contra los valores individuales y colectivos superiores.

³⁷ Art. 2° de la CRBV: «Venezuela se constituye en 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 igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la *preeminencia de los derechos humanos*, la ética y el pluralismo político» (destacado nuestro).

³⁸ Art. 3° de la CRVB: «El Estado tiene como *finés esenciales* la defensa y el *desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad*, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines» (destacado nuestro).

Es por ello muy acertada la reflexión de Santiago Mir en cuanto que la “imagen” de un Estado Social y Democrático de Derecho, es el punto de partida para la teoría del delito, pues encierra una concepción del Derecho Penal y su función:

Si el modelo de Estado debe determinar una concepción del Derecho Penal, ésta ha de ofrecer el soporte de sus dos componentes básicos, la pena y el delito: *Estado, Derecho penal, pena y delito* se hallan en una estricta relación de dependencia. La teoría del delito constituye, en efecto, la determinación de las fronteras mínimas de lo que puede ser prohibido y penado por el Derecho penal, y dar respuesta a la pregunta de cuáles son los elementos que deben concurrir, como mínimo y con carácter general, para que algo sea jurídico-penalmente prohibible y punible. La contestación a este interrogante ha de depender, por tanto, de la función que se atribuya al Derecho penal y de los límites que se impongan de modo general a su ejercicio (Mir Puig, 2004, pp. 144-145, destacado nuestro).

En América Latina, Zaffaroni ha destacado que la “construcción explicativa” que le corresponde a la dogmática conduce a una aplicación segura y previsible del Derecho Penal que lo sustrae de la irracionalidad, la arbitrariedad y la improvisación, pero no es suficiente. Es claro, a su modo de ver, que la seguridad jurídica no es la seguridad de la respuesta, ni la racionalidad de la elaboración sistemática es garantía si se levanta exclusivamente sobre la escueta legalidad, pues mediante un empleo perverso del método dogmático se puede arribar a construcciones especulativas conceptuales que hagan posible la imposición de pena a hechos que no son acciones, o castigar acciones que no son lesivas y a la postre dar la máxima entidad a todo tipo de reproche. Es preciso hallar la clave superadora, la cual no es más que la elaboración de un sistema en el cual lo racional sean las decisiones jurisdiccionales con descarte de los actos legislativos total o parcialmente irracionales mediante la formulación de un programa dogmático que “asegure” el avance del principio republicano (Zaffaroni y otros, 2000, pp. 76-77).

La vinculación entre el sistema jurídico penal (Derecho Penal, delito y pena) y el sistema político (Estado) que reclama Mir Puig, y la necesidad de garantizar (“asegurar”) una respuesta del sistema bajo el principio republicano que conjure el peligro del uso perverso de la racionalidad científica al servicio del poder ilegítimo, son reflexiones que no deben perderse de vista al momento de acometer la elaboración y comprensión de la dogmática, cuyo rendimiento político, pese a los innumerables esfuerzos que se hagan y se sigan haciendo por parte de pensadores, científicos y humanistas,

no está jamás definitivamente asegurado, pues el Derecho no es solo una construcción teórica, sino que es además un componente de la decisión y la acción política, como creación y como resultado de un programa legislativo, por cierto no siempre lúcido, que no puede analizarse sin hacer referencia al estado de las relaciones de poder en un momento determinado.

En pocas palabras, la teoría del Derecho no guarda una relación necesaria con la homogeneidad de su aplicación, pues siempre media un acto humano complejo de interpretación y aplicación capaz de transformar la *ratio* jurídica para ponerla al servicio de la *ratio* del poder cuya gramática puede ser distinta, salvo en los casos en que la decisión política de la transmutación democrática del ejercicio del poder sea capaz de reducir la extensión de este último por un acto y decisión de autolimitación, lo que no es posible cuando radica en un solo ente de poder. De allí que sean las decisiones y actos políticos (división de poderes, conciencia democrática, institucionalidad, cultura jurídica democrática, formación educativa republicana) los que aseguran la función democrática del Derecho Penal en cuanto sistema complejo constituido por la ley, la enseñanza, la dogmática, la interpretación y aplicación forense. Sin embargo, la referencia a los valores ético-políticos como esquema crítico de la realidad legislativa –y su interpretación y aplicación– pueden orientarse a esa “armazón” de la teoría que favorezca la lealtad a la ética jurídica, o como dice Zaffaroni:

Es inevitable que el derecho penal se asiente en una decisión predogmática (o presistemática) para construir los conceptos sistemáticos conforme a un sentido (objetivo político), no sólo como resultado de una deducción sino también porque, empíricamente, la propia historia del derecho penal demuestra que se puede teorizar para preservar los espacios sociales de libertad del estado de derecho, tanto como para reducirlos conforme al modelo del estado de policía, o para construir conceptos de seguridad cuyo objeto sean los derechos de las personas o la autoridad vertical corporativa del estado, es decir, tanto para apuntalar al estado de derecho como para demolerlo (Zaffaroni y otros, 2000; destacado en el original).

Esta decisión predogmática, o como la hemos denominado, valores ético-políticos, constituyen el compromiso axiológico respecto a un modelo de organización jurídico-social, es previa respecto al sistema jurídico-penal, pero ella en sí misma se formaliza en un sistema consistente con el sistema jurídico. Solo si los valores éticos-políticos se sustentan en una concepción democrática y garantista de los derechos humanos se puede sostener que ese sustrato predogmático es consistente con el sistema jurídico. Al contrario, si

la conciencia cívica es poco democrática se abre una brecha entre los principios garantistas y su real posibilidad de aplicación.

En el caso del ordenamiento jurídico penal venezolano, puede decirse que el fin de desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad tienen incidencia significativa sobre la concepción de las funciones y fines del Derecho Penal dentro del marco abierto de la preeminencia de los derechos humanos, que si bien desde la perspectiva interna del sistema jurídico penal le cierra su ámbito de aplicación, desde el punto de vista externo se abre a las distintas dimensiones de la interacción individual en el plano de su desarrollo como ser social. La anterior conclusión, sin embargo, no deja de causar cierta consternación si se tiene en cuenta que el Derecho Penal implica una severa intervención en el ejercicio y disfrute de ciertos derechos fundamentales, como la libertad, aunque desde el “otro lado” se dirija a la protección de esos derechos ante el desequilibrio que implica la acción delictiva que significa un ataque a derechos fundamentales de la víctima.

Esto precisa la adopción de algunas posturas, por muy brevemente que se presenten.

El Derecho Penal persigue ciertos fines, de otro modo sería un orden exclusivamente represivo sin respeto a la dignidad, pues trataría, a los coasociados en el sistema social como meros objetos del poder y no como sujetos racionales y, por tanto, sin la racionalidad del Estado de Derecho. Las relaciones intersubjetivas y su regulación deben responder a un sentido de fin para que sean comprensibles más allá del mero ejercicio del poder, dicho sea como premisa teórica, y asentado como premisa política: el Estado de Derecho es por definición el control del poder por el Derecho.

Estos fines, de ordinario, se entienden representados en la pena que, de acuerdo con el artículo 272 constitucional, el Estado se obliga a garantizar mediante el sistema penitenciario, que asegure la rehabilitación de los presos³⁹ y respeto de sus derechos humanos, lo que dificulta la recepción de la tesis de que el Derecho Penal protege no bienes jurídicos⁴⁰, sino las

³⁹ El concepto de rehabilitación puede ser criticado porque el respeto de la dignidad y libertad de la persona no debe ser vulnerado por una acción heterónoma. Sin embargo, puede contraargumentarse diciendo que tal respeto no es vulnerado por procesos educativos que igualmente vedan intromisiones del poder público que menoscaben el poder de decisión y autonomía del individuo. Lo dicho no desdice tampoco de que el delito es un fenómeno social, cuyas causas y consecuencias deben buscarse y remediarse tomando en cuenta la estructura socioeconómica de la sociedad que lo construye.

⁴⁰ La defensa del orden normativo como fin del Derecho Penal es sostenida por Jakobs (1995, p. 8): «La pena es siempre reacción ante la infracción de una norma. Mediante

normas, posición que coloca en un segundo plano el fin preventivo especial de la pena.

Los fines del orden jurídico penal en general y del penal (penitenciario) en particular, han de guardar correspondencia racional, práctica y operativa⁴¹ con los fines superiores del sistema jurídico considerado en su totalidad: preeminencia de los derechos humanos, lo que requiere una labor de concreción progresiva determinada por los principios de proporcionalidad y necesidad que se encarnan en las funciones generales y los fines esenciales, que son los que brindan coherencia, consistencia y legitimidad al cuerpo de disposiciones normativas.

La sola invocación de los derechos humanos no es garantía alguna, a menos que se consolide una integración sistemática teóricamente sólida y axiológicamente democrática. Es obvio que apenas se puede traspasar en estas líneas el dintel de su propuesta, pero ello no exime de algunos postulados básicos.

El uso retórico –en el sentido peyorativo del término– del concepto de bien jurídico no desdice de su utilidad sistemática, pues al fin y al cabo no existe ningún concepto exento de ese peligro, cuanto más el mismo de protección de orden normativo, pues bajo su techo puede haber cualquier cosa, sobre todo cuando su contenido axiológico no es exigencia de primer orden y legítima la tímida labor descriptiva del Derecho como ciencia, cuando tratándose de una ciencia cultural, la descripción en principio legítima, pues es co-constitutiva de su creación, que puede, si se carece de un sentido crítico, confundirse con su legitimación.

Lo que realmente importa es proporcionar al Derecho Penal un contenido cónsono con el programa político del Estado de Derecho, para lo cual es

la reacción siempre se pone de manifiesto que ha de observarse la norma. Y la reacción demostrativa siempre tiene lugar a costa del responsable por haber infringido la norma». Por “a costa” se entiende en este contexto la pérdida de cualquier bien. A decir de Fabián Balcarce (2010, p. 344), la ineficacia político-criminal del bien jurídico deriva de su empleo retórico por la dogmática para justificar cualquier tipo de previsión penal, sin que el escollo quede superado por el acorazamiento mediante los derechos fundamentales (*Conf.* Fabián I. Balcarce. Breve relato de la ineficacia de la función político-criminal del bien jurídico penal, p. 344).

⁴¹ Racional porque sea argumentativamente derivable y coherente con el plano superior; práctica porque actúen como premisas de decisiones y acciones ético-políticas; y operativas porque su formulación permita su puesta en práctica, aunque para ello, como antes se apuntó, se requiere de un sistema institucional con componentes decisionales y volitivos, cuya correspondencia descansa a su vez en presupuestos culturales, dicho sea *lato sensu*, que en sí mismo son ajenos al Derecho Penal y su sistematización teórica.

indispensable atender a los valores, fines y funciones del sistema en general como horizonte de comprensión, explicación y aplicación de sus distintas dimensiones.

Dado que los valores, fines y funciones son formulados en términos de abstracción y generalidad, se requiere una progresiva concreción por parte del legislador y los operadores en sus distintos actos de realización, para lo cual han de recurrir a criterios de proporcionalidad y ponderación que permitan la fluidez del sistema, criterios necesarios en cuanto fines y funciones, pues los valores como tales conservan su abstracción, al menos los básicos constitucionales.

Este horizonte es el que predominará en el análisis posterior que aun a título introductorio se realizará *infra*.

Si el Derecho Penal no se justifica por sí mismo, pues carece de existencia y desarrollo autónomos, requiere de una justificación que lo dote de legitimidad y también de contenido respecto al cual dicha legitimidad resulte de referencia obligada.

Esta justificación en la doctrina moderna ha girado alrededor del concepto de bien jurídico; no obstante, la existencia de principios como el de culpabilidad también se disciernen como baremo de un orden penal justo, pero posiblemente se ha considerado tácitamente más como un requerimiento “posterior” en la aplicación del orden jurídico penal y con elementos subjetivos que no son propios de una fundamentación “objetiva” del sistema penal.

La dinámica de las decisiones y acciones políticas han contribuido a un debilitamiento de la tarea de “defensa de derechos y garantías” que inicialmente se le atribuyeron al bien jurídico, lo que en modo alguno debe conducir a una renuncia de las funciones y significación que le son propias, para no decir inherentes. De allí que preservando su vigencia, aunque introduciendo algunas modificaciones más armónicas con la “sensibilidad jurídica”⁴² de los tiempos que corren, es conveniente abordar el concepto en cuestión con miras a ponerlo luego en tensión con el marco jurídico de las faltas.

⁴² La ciencia jurídica (sin excluir las “verdaderas ciencias”) en cuanto fenómeno histórico y cultural no es solo cosa de razón, también una sintonía con problemas y soluciones. Es lo que se puede llamar “sensibilidad jurídica”.

El bien jurídico

El bien jurídico puede ser empleado en dos sentidos: uno político-criminal, que refiere lo que *debe ser* protegido, y otro dogmático: *lo que es realmente protegido* por la norma vulnerada que es en sí mismo el sustrato material sobre el cual descansa, y cuya relación ha dado origen a distintas posiciones, desde aquella que lo considera según el interés o según el valor que en sí mismo son distintos de la realidad material de la que se predicen como sus atributos jurídico-penales relevantes (Mir Puig, 2004, pp. 166-168).

Desde el punto de vista dogmático, cumple funciones sistemáticas, de guía de la interpretación y de medición de la pena (p. 169).

Si al bien jurídico se le atribuye la función interpretativa que le reconoce Mir Puig, le toca desempeñar la labor crítica que el uso retórico le arrebató, lo que, sin embargo, deja al descubierto los medios que permitan una reducción de la arbitrariedad perversa. Ello se alcanza si nos atenemos a lo propuesto por Roxin (1997, p. 52) en la derivación de los principios constitucionales: «*los bienes jurídicos son circunstancias dadas o finalidades que son útiles para el individuo y su libre desarrollo en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción de los fines o para el funcionamiento del propio sistema*» (destacado en el original).

Los principios constitucionales por fuerza de su razón y objetivos son de una amplia generalidad y abstracción, lo que no ayuda mucho a garantizar un programa legislativo y creativo de índole garantista, de allí la necesidad de introducir otros principios que si bien tampoco son en sí mismo garantías plenas de ejecución, sí fortalecen la elaboración de un sistema legal y una ciencia de corte democráticos⁴³.

Sin embargo, lo cierto es que en la realidad legislativa el tema cede ante otro: los ilícitos administrativos ocupan el escenario punitivo del Estado de un modo creciente⁴⁴.

⁴³ La atribución de “democrático” a un orden jurídico que no proviene directamente de la consulta popular y está dirigido al control del ejercicio del poder político, en una de sus manifestaciones, la punitiva, parece un despropósito, pero tal posible imputación se diluye si se tiene en cuenta el contenido material de la democracia, con lo cual se supera su carácter exclusivamente instrumental.

⁴⁴ Su pertenencia o no al Derecho Penal es un tema abierto.

Este fenómeno traslada la diferencia entre hecho punible e ilícito administrativo⁴⁵ y, adicionalmente, plantea la constitucionalidad (legitimidad) de la reacción sancionatoria (*rectius*: punitiva) del Estado en sede administrativa y el consiguiente peligro de restringir derechos fundamentales, tanto sustantivos como procesales.

Otro problema que se puede presentar es la coexistencia de las faltas del Código Penal con ilícitos previstos en otros cuerpos legales e incluso sub-legales, que establezcan penas privativas de libertad, mediante mecanismos procesales policiales o administrativos, sin las garantías del debido proceso, como sucedió con la anterior Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Área Metropolitana de Caracas del año 2001, hoy afortunadamente derogada. Este fenómeno, en Venezuela, tiene el dique constitucional del artículo 49, que postula la observancia del debido proceso para todos los procesos, penales y administrativos.

El tipo como marco teórico de una situación

De ordinario, la doctrina penal concibe el tipo penal como una suerte de modelo que tiene por función principal, aunque no única, la subsunción de hechos, proceso de carácter teórico y empírico que arroja la tipicidad del hecho.

Esta concepción inicial del proceso teórico-empírico de lo jurídico penal no realza, pese a su notable acogida, por su sencillez, la complejidad de la realidad subyacente. Un conjunto de fenómenos y problemas no desaparece con el proceso de la subsunción, sino que por el contrario apenas le da inicio. La falta de la determinación conceptual de estos problemas puede explicarse de distintas maneras, pero es muy probable que influya la carencia de un esquema intelectual que garantice la misma sencillez de la subsunción y aborde con la misma eficacia los puntos ocultos que pueden recibir solución en otras dimensiones del sistema penal o, simplemente, son desatendidos.

En primer término, tenemos que el vocablo “hecho” supone obra acabada, concluida, cual si el delito o la falta cometida fuesen una célula aislada en la biografía de los individuos o en el proceso de las interacciones sociales. Aproximarse al “hecho” en toda su complejidad histórica, personal

⁴⁵ Entre los cuales tampoco hay clara diferencia cualitativa, como con acierto dice Cerezo Mir (2008, p. 46).

y normativa puede parecer una tarea extraña a las modestas funciones del Derecho Penal que no tiene por misión la explicación ni la comprensión holística de los fenómenos que abarca, sino, por el contrario, su regulación en procura de la aplicación del Derecho y de la paz social⁴⁶; sin embargo, enfoques como el de Jakobs, que reconducen la comprensión del delito a la develación de su significación social, no cierran la celosía hacia la sociedad, sino todo lo contrario, abre las compuertas a una “sociologización” de lo jurídico, que no renuncia, no obstante, a su reformulación dogmática, más aun desde las elevadas torres del positivismo que reniega de la “contaminación” de la política criminal, cual si ella puede ser fácilmente diferenciada de la perspectiva social que se reclama desde los cimientos del funcionalismo radical y aun del no tan radical.

En cualquier caso, la reformulación dogmática entraña una especie de traducción que lleva a una reducción formal de la realidad tan vasta que genéricamente se la llama “lo social” o, simplemente, “la sociedad”, lo que en sí mismo es también otra reducción, de la que se puede decir que es siempre necesaria desde el punto de vista epistemológico, aunque sin el precio de ofrendar el compromiso ético-político del Derecho, ni tampoco del vínculo que le es propio con toda la realidad compleja del mundo preceptivo del que forma parte.

Una de las reducciones más significativas ocurre al nivel de elementos del sistema, en este caso, el “hecho”.

La reducción al “hecho” es una simplificación del orden normativo de la sociedad por obra de la función jurídica que es, por una parte, incierta, pues la imputación penal genera una serie de juicios que tras el de culpabilidad o de imputación subjetiva culminan en los de punición (punibilidad y ejecución), que exigen una comprensión normativa (“juridificada”) de una realidad compleja. Comprensión que es, además, particular si se dispensa que la comprensión “holística” de la realidad no es tarea del Derecho, pues las funciones que le corresponden se alcanzan con instrumentos teórico-conceptuales limitados.

⁴⁶ Lo que obsta a la superposición de otros fines, tales como prevención, en cualquiera de sus modalidades. En todas estas hipótesis no hay colisión con la procura de la aplicación del Derecho y de la paz social, salvo que se puedan tachar de filosófica la primera y de sociológica la segunda, ámbitos que para un importante sector de la doctrina son extraños al conocimiento jurídico. En defensa de lo dicho, siempre puede decirse que aun si fuesen extraños, no le son contrarios.

La aparente antinomia entre lo complejo y lo simple se puede resolver si se tiene en cuenta que el sistema jurídico-penal penetra difusamente en lo no jurídico-penal para alcanzar una función que lo trasciende a sí mismo. Esta penetración, que es también intervención, difusa, indeterminada y aproximada, no es por imprecisa menos necesaria y actuante. Que se niegue en el plano teórico no quiere decir que no intervenga en la praxis del sistema, pero sin licencia, lo que hace posible la desmesura. Si se atendiera y conceptualizara “esa” realidad, su fuerza invasiva podría ser mejor controlada.

Las escalas penales y las graduaciones de la culpabilidad —a veces, construcciones que apenas satisfacen el ansia explicativa con recetas argumentativas ausentes de conexiones reales— y el conjunto de medidas alternativas de la ejecución de pena, son ejemplos de que no se juzga y valora un hecho aislado, sino que aquello que como tal se tiene, forma parte de procesos irreductibles de tipo histórico, cultural, biográfico, que no son extraños al juicio jurídico, sino que procura atenderlos y entenderlos, no siempre con éxito y no siempre a sabiendas, ciertamente.

Es posible que se pueda sostener que dichas instituciones jurídicas no forman parte del “hecho” cometido, sino que son referentes de un sujeto o persona que como tal sí viene y prosigue en una línea histórica que solo concluye con su muerte, aunque, en la mayoría de los casos las secuelas sean inevitables más allá de la terminación del proceso vital.

La respuesta reductiva del Derecho Penal simplifica el hecho, de tal manera que lo despoja de la historia y evolución de su componente más relevante, el agente humano, desde la perspectiva biográfica⁴⁷.

Un modo de arreglárselas con la complejidad del hecho es la concepción del tipo como la teoría de una situación estructurada con un complejo de relaciones que determinan posiciones disímiles en un escenario modelado.

El análisis canónico de los tipos penales, según la descomposición y duplicación de sus elementos por categorías jurídico-penales de entidad lingüística (sujeto activo, acción, etcétera), satisface necesidades descriptivas

⁴⁷ El principio liberal del Derecho Penal del hecho, conquista de la evolución democrática de la humanidad, no se desvanece cuando articula al hecho la condición biográfica del agente, no como razón de la intervención penal, sino como razón del hecho. El punto de partida es el “hecho”, pero no es su punto de llegada, ni el “hecho” es un acontecimiento con sujetos sin historia.

y responde a una tradición académica que goza de buena salud, que ofrece una disección sin pudor de una realidad compleja y complicada, cuyos componentes lingüísticos son aislados con el bisturí del análisis “descriptivo” de los dispositivos legales (enunciados), pero deja a lado las relaciones de los elementos del tipo y sus vínculos con la realidad, pues en modo algo satisface la inquietud acerca de por qué y cómo un determinado “hecho” o “suceso criminal” está modelado por la definición legal. Tales preguntas pueden ser enfrentadas diciendo que son obvias sus respuestas o, sencillamente, no son materia del intérprete u operador penal.

Si tradicionalmente es entendido que la acción opera como la piedra sillar de toda la estructura típica, también tradicionalmente se ha olvidado que el Derecho Penal no atiende acciones aisladas, sino interacciones, sea con sujetos reales o simbólicos⁴⁸. Esta interacción configura una situación en la cual el o los sujetos interactuantes se sitúan en determinadas posiciones ante el otro sujeto y ante el orden social. Es decir, dan lugar a una situación cuya percepción cambia y evoluciona en el curso del tiempo, tanto en el tiempo de su prueba como en el tiempo posterior de la sentencia judicial que la establece “definitivamente” a raíz de una decisión absolutoria, de condena o de sobreseimiento.

La comprensión de la situación significa tanto el “hecho” como al “agente”, quien en modo alguno estuvo ni está aislado y separado de la estructura de la situación, como también significa la comprensión de la situación. Se puede considerar, asimismo, que la comprensión de la situación en el curso del tiempo justifica las variaciones punitivas en el eje temporal respecto a un mismo sujeto y un mismo injusto.

La situación, por otra parte, no se comprende mediante la descomposición de sus elementos, pues de ser así apenas se trata de una traslación del método de la subsunción a un nivel distinto que puede ser entendido como extrajurídico. La situación es por su manifestación un escenario en el cual la interacción de agentes y condiciones puede arrojar una “teoría” del “hecho” en tanto permita incorporar estructuras conceptuales más amplias y complejas a realidades más “simples”, que pueden así ser mejor comprendidas y valoradas.

⁴⁸ El sujeto real dispone de una presencia corporal y existencial, mientras que el simbólico se reduce a realidades conceptuales, tales como la sociedad, el Estado, el orden público, etcétera.

Lo anterior no quiere decir que el tipo no sea en sí mismo una “teoría” del hecho, pues le aporta al intérprete y al operador unos lineamientos conceptuales que le permiten identificar e incluso definir el acontecimiento tomado como aislado según el modelo del tipo, modelo que no es solo una abstracción de la realidad, sino que está grávida de concepciones que otorgan un determinado sentido y significado a los elementos lingüísticos que delinear la realidad *more* tipo a través de una serie de reglas lingüísticas y estructurales que operan posteriormente como criterios de imputación. Tema que, por supuesto, no corresponde ahora ser desarrollado, reglas que obedecen a determinados enfoques teóricos, no siempre estructurados como teorías densas, pero en cualquier caso, con fuerza para estructurar e interpretar los tipos y su relación con el mundo extranormativo.

La dinámica de las concepciones teóricas y su influencia sobre los tipos, queda demostrado con las disímiles “teorías” que otorgan no menos disímiles alcances a los elementos lexicográficos de las figuras penales. Estas “teorías” no se desvanecen desde el enfoque de la situación, sino que se enriquecen cuando se reconocen dentro de una dinámica más amplia que revela sus fundamentos ético-políticos y culturales que no son, por cierto, entidades petrificadas que explican las propuestas de significación de los elementos del tipo, sino que trascienden a toda la estructura de la situación, es decir, a los agentes de la situación.

Siendo así, la comprensión se fundamenta en la vinculación de los juicios sucesivos del sistema penal con las decisiones personales que dieron lugar a acciones, conductas y situaciones. De este modo, la decisión como asiento de la acción se transmuta en un factor básico del juicio. Pero ello escapa de las consideraciones propias de este trabajo.

Todo lo anterior es el preámbulo que justifica el análisis siguiente que parte de la idea de constelaciones normativas, concepto que permite la relación entre figuras afines, vale decir, entre delitos y faltas, para proceder luego a un esquema introductorio de los parámetros de la constelación, lo que permitirá luego la presentación de los ámbitos situacionales que ayuden a la comprensión de los injustos contravencionales.

Este esquema puede ser considerado impreciso y vago ante el rigor canónico de los análisis jurídico-penales convencionales, si cabe esta expresión. Sin embargo, no hay exclusión, pues estos últimos análisis pueden ser aplicados con posterioridad al modo de los textos de enseñanza, que no es el

propósito ni el carácter de este trabajo. Fines distintos dan lugar a caminos distintos.

Aclarado lo anterior, se procede a un examen introductorio sobre la base del concepto de constelación normativa entre ciertas faltas y delitos con “aire de familia” e, incluso, entre faltas entre sí, bajo la aclaratoria que por constelación normativa se entiende un conjunto de figuras penales afines por la extensión e intensión similar de los elementos lingüísticos que las definen⁴⁹.

Aproximación al cuerpo positivo de las faltas

Bajo este epígrafe se propone un análisis introductorio a las faltas previstas en el Libro Tercero del Código Penal, mediante su sistematización y comparación con algunas ordenanzas municipales⁵⁰ y Derecho extranjero. De este modo, se facilita la comprensión, interpretación y aplicación de estas figuras “menores” del Derecho Penal, cuyo rescate en la conformación de la cultura cívica y democrática de nuestra sociedad es una tarea por comenzar y desarrollar.

La idea predominante en la sistematización y organización de las faltas está presidida por una adecuada interrelación social en el espacio público,

⁴⁹ Esta afinidad se da, en primer término, en la realidad literal de las figuras, que es la que se reconoce en el medio social, aunque pudiera no existir en el medio académico. Si bien en ocasiones no es posible una afinidad inmediata entre ambos niveles –el social y el científico– del sistema, lo cierto es que debe procurarse en razón de la valoración liberal del orden jurídico-penal, según el cual descansa sobre el supuesto de la libertad individual como presupuesto de toda intervención punitiva, por lo cual, al ser tal valor de libertad de máxima importancia en la organización social, la seguridad jurídica, que es cuando menos un valor de garantía de la libertad, es tanto más alcanzable, cuanto el mensaje del discurso normativo sea comprensible sin mayores mediaciones para el ciudadano destinatario de la norma. Esto induce a proponer que la tarea de la dogmática no es, en primer término, proponer significaciones a locuciones opacas, sino en componer, en su momento político legislativo, mensajes normativos claros e inteligibles. Esto supone un mayor acercamiento entre la significación del lenguaje común y la significación del lenguaje jurídico, aunque sea a partir de los elementos lexicales elementales, pues es claro que la estructura de las definiciones legales al relacionar distintos elementos puede restar claridad a la significación de tales elementos en su momento previo a su integración con otros elementos en la estructura del tipo.

⁵⁰ Dada su proximidad en tiempo y tratarse de ámbitos urbanos que pueden ser considerados significativos por su densidad poblacional y consecuente necesidad de un alto grado de comportamiento cívico en aras de su pacífica convivencia, se han escogido ordenanzas municipales del distrito Metropolitano de Caracas, municipio Chacao del mismo distrito, y distrito Maracaibo.

si por adecuada se entiende la articulación a principios, valores y fines de convivencia⁵¹, que son los que definen la extensión de la interrelación, es decir, determinan el dominio, el ámbito material y normativo de desempeño ciudadano en el espacio público⁵².

Es así que la Ordenanza sobre Normas de Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos Municipales, del municipio Chacao del distrito Metropolitano de Caracas, expresamente señala en su artículo 1º, que su objeto es «establecer normas de comportamiento cívico encaminadas al fomento y promoción de la *convivencia en los espacios públicos* del municipio Chacao»⁵³ (destacado nuestro).

Conceptos e ideas no muy diferentes, aunque ampliados y con la inclusión de espacios privados, se estampan en la Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Caracas⁵⁴, cuyo artículo 1º fija como su objeto «regular y consolidar las bases de la convivencia ciudadana, entendida esta como el comportamiento cívico y el respeto de la vida colectiva pacífica, a los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en su relación mutua y en su interrelación *en los espacios públicos y privados* del distrito Metropolitano de Caracas, bajo los principios constitucionales de igualdad de derechos, libertad, paz, orden público, solidaridad, responsabilidad social, seguridad y respeto»⁵⁵. Ello da un marco a la definición de los tipos de faltas o incivildades distinto al previsto en el CP, pues los principios constitucionales limitan las restricciones a la libertad personal y la propiedad. Por otra parte, al hacer referencia a la solidaridad y responsabilidad social se le otorga un lugar relevante a la acción colectiva en la regulación de la convivencia ciudadana.

⁵¹ El uso contemporáneo del término “convivencia” para titular algunas ordenanzas municipales, no creemos que sea el resultado de una simple moda verbal, sino que responde al afloramiento en el nivel léxico de realidades más profundas, posiblemente antes revestidas de otro lenguaje.

⁵² Sin embargo, en las ordenanzas sobre convivencia del distrito Metropolitano de Caracas y del municipio Maracaibo de la ciudad de Maracaibo, se incluye el espacio privado, punto que en todo caso amerita reflexiones adicionales, que no es el caso de introducir en este momento, en el cual lo que importa es destacar la regla general.

⁵³ Aprobada el 10 de septiembre de 2009.

⁵⁴ *Gaceta Oficial* N° 00164 del 06-10-06.

⁵⁵ La Ordenanza para la Convivencia Ciudadana en Espacios Públicos y Privados en el Municipio Maracaibo, del 5 de septiembre de 2001, reproduce el primer artículo de la del distrito Metropolitano de Caracas con casi total literalidad, salvo que agrega los principios de corresponsabilidad y no discriminación.

Para determinar los principios, valores y fines de la regulación de las faltas en el CP, hay que atender al discurso normativo propio de las faltas, lo que incluye sus declaraciones normativas, ideas rectoras textuales, orden y regulación estructural.

Las ideas rectoras literales se manifiestan en la titulación de capítulos y pueden corresponder al concepto de bien jurídico. Ese concepto corresponde al momento histórico que dio origen a esa regulación, es decir, el siglo XIX.

En consecuencia, atenderemos en primer lugar tanto a la titulación como al orden, pues se presentan conjuntamente.

Las faltas del CP se organizan en este orden⁵⁶:

- Orden público (nueve capítulos)
- Seguridad pública (siete capítulos)
- Moralidad pública (cuatro capítulos)
- Protección pública de la propiedad (cuatro capítulos)

El orden público es uno de los conceptos que organiza determinados comportamientos en el mismo cuerpo del CP como delitos en su título V (artículos 272 a 297), que alberga en cuatro capítulos las conductas relativas a armas (importación, fabricación, comercio, detención y porte); instigación a delinquir; asociación para delinquir (agavillamiento); y desorden social (excitación a la guerra civil, organización de cuerpos armados o intimidación al público).

El orden público, según el discurso normativo del Libro Tercero del CP, a diferencia de lo que se puede verificar –como se hará luego– en las ordenanzas de los municipios Chacao y Maracaibo, se encuentra en la constelación normativa y conceptual del título V del Libro Segundo de dicho Código, es decir, tienden a regular interrelaciones similares, lo que obliga, desde el punto de vista dogmático, a establecer diferencias que justifiquen la regulación diferencial y, en todo caso, plantear los juicios críticos necesarios.

⁵⁶ La importancia no solo se mide por el “impacto social” del hecho, sino también por la dosimetría de la pena y el orden de su inclusión, lo que no implica que hechos ubicados en un orden inferior no acarreen penas superiores a algunos hechos colocados en un orden superior. En tales casos, puede inferirse que la importancia o gravedad del hecho es particular, pero que en su conjunto es menor desde la perspectiva de la ley.

Así, se tiene:

El primer capítulo agrupa infracciones que constituyen, en primer lugar, desobediencia a la autoridad o inobservancia de medida dictada por ella (Art. 483 del CP). Es afín a la negativa de servicios legalmente debidos (Art. 238, delito contra la administración de justicia). Otras infracciones: la omisión de ayuda (Art. 484), afín al delito de omisión del artículo 438; y la negativa a identificarse ante la autoridad (Art. 485), semejante al delito de falta de atestación ante funcionario público, que prevé el artículo 320.

El segundo capítulo se refiere a las faltas en materia de monedas, previsto en el artículo 489, el cual guarda relación con el delito del artículo 300, que es contra la fe pública. El primero sanciona la recepción de monedas como buenas y cuyo valor exceda de diez unidades tributarias, sin consignarlas o informar a la autoridad, una vez que se reconozcan como falsas o alteradas. En tanto que el delito del artículo 300 consiste, tanto en poner en circulación monedas falsas o alteradas, sin acuerdo con el agente falsario, como en hacerlo aun cuando se recibieron las monedas de buena fe.

El capítulo VI se contrae a los alistamientos practicados sin autorización, cuyo artículo 501 sanciona a aquel que abra enganches o alistamientos, mientras que el delito del artículo 144 castiga a quien haga levas o arme para poner los alistados al servicio de otra nación.

En el capítulo siguiente se encuentra regulada la mendicidad, cuyos artículos 502 y 503, al igual que el artículo 538, en cuanto a la mendicidad se refiere, fueron suspendidos por la Sala Constitucional en pronunciamiento del 16 de junio de 2011, sentencia N° 11-0069, en la cual se asentó que el dispositivo del artículo 504 fue anteriormente suspendido⁵⁷.

⁵⁷ «La solicitante fundamenta la presencia del requisito de presunción de buen derecho en la consideración de que las normas impugnadas reprodujeron *mutatis mutandi* las mismas situaciones que fueron reguladas en la Ley de Vagos y Maleantes, cuya nulidad por inconstitucionalidad declaró la Corte Suprema de Justicia el 6 de noviembre de 1997. En efecto, sostuvo que se castiga a la persona por lo que es o se le califica ser (mendigo) y no por sus actuaciones, lo cual atenta contra el principio de legalidad penal».

A tal fin, la Sala observa que las normas impugnadas son del siguiente tenor:

«Artículo 502. El que, siendo apto para el trabajo, fuere hallado mendigando será penado con arresto hasta por seis días; y en el caso de reincidencia en la misma infracción, el arresto podrá imponerse hasta por quince días.

Al que no siendo apto para el trabajo, mendigue sin sujetarse a las ordenanzas locales del caso, se le aplicarán las mismas penas.

La contravención no deja de serlo por mendigar el culpable so pretexto o apariencia de hacer a otro un servicio o de vender algunos objetos.

Artículo 503. El que mendigue en actitud amenazadora, vejatoria o repugnante por circunstancias de tiempo, de lugar, de medios o de personas, será penado con arresto hasta por un mes, y de uno a seis meses, en caso de reincidencia en la misma infracción.

Artículo 504. La autoridad podrá ordenar que la pena de arresto establecida en los artículos precedentes, se cumpla en una casa de trabajo o mediante la prestación de un servicio en alguna empresa de utilidad pública. Si rehúsa el trabajo o servicio, el arresto se efectuará en la forma ordinaria.

Artículo 538. El que habiendo sido condenado por mendicidad, hurto, robo, extorsión, estafa, secuestro, o por delito previsto en el artículo 470, esté, en posesión de dinero o de objetos que no se hallen en relación con su condición o circunstancias, y respecto de los cuales no compruebe legítima procedencia, será penado con arresto de quince días hasta dos meses».

La Sala observa, *prima facie*, que los artículos 502, 503 y 538 del Código Penal penan a las personas que se hallen en situación de mendicidad, es decir, tal como lo apuntó la parte actora, “[e]l establecer como hecho punible la mendicidad, implica que dicho fenómeno social representa una conducta lesiva de un bien jurídico de suma importancia para la sociedad... La mendicidad *per se* constituye una forma de requerir ayuda, socorro, un favor ajeno, si bien en dinero o en especie... De tal modo, que con la mendicidad se pide ayuda rogando caridad y ello obedece a un estado de necesidad, de carencias, hambre, problemas emocionales, físicos y psíquicos, para que espontáneamente y sin coacción alguna, un tercero preste su colaboración. A partir de allí, no puede de ninguna forma, representar un hecho punible, considerado como falta, el solo hecho que se pida ayuda y para ello se valga de la suplica (*sic*) personal».

La Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Vagos y Maleantes, entre otras razones, por cuanto se penaba al individuo y no su conducta, prevista como ilegal en la norma punitiva.

De allí que esta Sala considere procedente el requisito del *fumus boni iuris* respecto de los artículos 502, 503 y 538.

2. *Periculum in mora*.

Sobre la necesidad de demostrar que la espera de la sentencia definitiva pudiera causar un daño irreparable, si no se otorga la tutela cautelar, esta Sala encuentra satisfecho este requisito, pues, mientras los artículos 502, 503 y 538 estén vigentes y eficaces, pueden ser aplicados por la autoridad competente y someter a un proceso penal a una persona por su condición de mendigo, como lo tipifica tales artículos. Así se decide.

3. Ponderación de los intereses en juego.

La Sala observa que son todos los sujetos que integran la sociedad, en situación de mendicidad según apreciación de la autoridad competente, la que constituye el ámbito de aplicación de las normas impugnadas, razón por la cual, en este caso, se impone la suspensión de las normas 502, 503 y 538 del Código Penal, pues más que un beneficio particular, se pretende una protección de amplio espectro a todas las personas de la sociedad que pudieran ser catalogadas como mendigos.

Con base en lo anterior, la Sala acuerda medida cautelar de suspensión de efectos de los artículos 502, 503 y 538 del Código Penal. El artículo 538 solo se suspende respecto del tipo penal de mendicidad que el mismo regula y no respecto a los otros delitos que establece la norma. Así se decide.

Se niega la medida cautelar de suspensión de efectos del artículo 504 *ejusdem*, por cuanto la Sala observa que la norma lo que establece es una modalidad de cumplimiento de

El capítulo VIII sanciona los hechos que causen perturbación en la vida pública y privada, y su artículo 506, único aparte, agrava la sanción cuando la perturbación sea contra altos funcionarios, en reuniones públicas o las ocupaciones o reposo, sea en su hogar, sitio de trabajo, vía pública, sitios de esparcimiento, recintos públicos o privados, o medios de transporte mediante gritos o vociferaciones, con abuso de campanas u otros instrumentos o por ejercicios o medios ruidosos, mientras que el delito del artículo 222 pena a quien ofenda el honor, reputación o decoración de miembros de la Asamblea Nacional o funcionarios públicos.

La falta del artículo 508 se refiere al abuso de la credulidad popular, de modo que pueda resultar un perjuicio a otro o perturbar el orden público, en tanto que el delito del artículo 462 no es más que emplear medios o artificios capaces de engañar o sorprender la buena fe de otro para procurar, para sí o para otro, un provecho injusto con perjuicio ajeno.

En materia de seguridad pública, el elenco de faltas se refiere a armas (fábrica, importación, venta, uso de fuegos artificiales, depósito de materias inflamables, traslado de materias explosivas); construcción y mantenimiento de edificios (construcción imperita o negligente); conductas indebidas en materia de signos y aparatos de interés para el público (omisión de señalización y rotura de alumbrado eléctrico); conductas de limpieza y de evitación de peligros (bote de basura o escombros y colocación de objetos en ventas, balcones o techos); vigilancia de enfermos mentales (descuido de enfermos mentales y liberación de enajenados); vigilancia y dirección de animales y vehículos (descuido de bestias feroces; conductas imprudentes respecto al cuidado y conducción de animales, y abandono de animales y vehículos); y, por último, creación de peligros comunes.

Atendiendo a la idea de constelación normativa antes referida, se tienen los siguientes resultados.

La importación de sustancias explosivas sin permiso de la autoridad es falta (Art. 510), en tanto que la de armas de guerra es delito (Art. 274). Como se puede concluir, la progresión en peligro por el objeto material justifica la agravación de la sanción. Situación muy similar ofrece el tipo del artículo 514, que pena el depósito de sustancias explosivas, mientras

la pena de arresto regulada en los preceptos 502 y 503 –que se cumpla en una casa de trabajo–, cuya aplicación ya fue suspendida por esta Sala y, por tanto, es innecesaria la cesación de efectos jurídicos de dicho artículo 504».

que el tipo del artículo 274 puede dar lugar a una situación material similar, pero con objeto distinto: arma de guerra; de igual manera, lo dispuesto en el artículo 515 respecto al antes mencionado artículo 274, hoy parcialmente derogado por el artículo 113 de la Ley para el Control de Armas, Municiones y Desarme, que pena el porte de arma, pero no se refiere a materias explosivas. Se puede entender que la importación de arma de fuego se sanciona por el CP, artículo 274, pues la Ley en cuestión no prevé la hipótesis de importación, solo la del porte.

Consideración aparte merece la relación entre el injusto de la falta del artículo 511 y el del artículo 274. La diferencia viene dada por la mayor dañosidad del objeto material: arma de ilícito comercio y arma de guerra. Sin embargo, la afinidad es mucho mayor si se considera que la venta presupone el porte y si este es de arma prohibida, entonces hay una superposición material de comportamientos: porte para vender y el simple porte⁵⁸.

En cuanto a definiciones, hay que resaltar que el concepto de arma lo desarrolla el artículo 273, mientras que el 516 especifica la subcategoría de arma insidiosa.

El capítulo VI sanciona conductas constitutivas de falta de vigilancia y dirección en los animales y vehículos. Los animales a que se refiere son bestias feroces o peligrosos, o encomendados a su guarda, de tiro o carga. Sin embargo, el artículo 528 sanciona con multa de hasta cincuenta unidades tributarias, a quien, de algún modo peligroso para las personas o las cosas, “dejare animales o vehículos en las vías o pasajes públicos o abiertos al público”. En este supuesto, no hay expresa referencia a las especies previamente mencionadas, lo que parece lógico si se tiene en cuenta que antes se castiga conducta similar respecto a esas especies (peligrosos, feroces, tiro, carga).

El 4 de enero de 2010 se publicó la Ley para la Protección de la Fauna Doméstica Libre y en Cautiverio, cuyo artículo 72, numeral 4º, sanciona con multa entre cuarenta y setenta unidades tributarias “el abandono del

⁵⁸ La salvedad posible estaría en despojar al porte de toda teleología subjetiva, con lo cual simplemente se sancionaría con mayor pena (prisión de 3 a 5 años, artículo 277) la falta de prueba del fin del porte, lo que entraña un despropósito punitivo en perjuicio del ciudadano por un déficit probatorio imputable al Estado, ante el cual le corresponde la carga de la prueba del fin del porte. Como se puede concluir, un auténtico dédalo teórico y práctico.

animal”. Ciertamente que no hay una clara diferencia, ni semántica ni normativa, entre “dejar” y “abandonar”, y también es cierto que el objeto de la mencionada ley es, según su artículo 1º, «establecer las normas para la protección, control y bienestar de la fauna doméstica», propósito que con una lectura literal extrema pudiera entenderse despojado de cualquier otro derecho susceptible de protección relativo a la buena existencia de la fauna doméstica. Empero, no es tan limitado el alcance de la ley, pues además de castigar conductas lesivas a los animales, también abarca la protección humana y social mediante muchas disposiciones, que no es el caso analizar. En consecuencia, el “abandono” debe ser interpretado en función de un efecto potencial respecto al orden social en el cual la conducta sancionada se desarrolla. Este peligro puede ser entendido como abstracto, vale decir, como razón de la punición, con lo cual la situación modelada por la figura puede derivar a una responsabilidad sin culpa probada pero sí argumentada. Si se entiende como de peligro concreto, no es con base en el fundamento literal, pues la letra de la disposición no lo incluye.

En definitiva, si se considera que es un tipo de peligro abstracto, la pena resulta inferior a la falta de peligro concreto. Pero, si se interpreta que es un tipo de peligro concreto, entonces se choca con la letra del tipo y, además, resultaría derogada tácitamente la falta. En ambos casos, es un supuesto abierto.

La falta del capítulo VII (De las faltas referentes a peligros comunes) contenida en el artículo 529, se encuentra en punto inferior en la línea de progresión que se dibuja atendiendo a los tipos del título VII, De los delitos contra la conservación de los intereses públicos y privados. Este título agrupa delitos dolosos y culposos en modalidades específicas de conducta y objeto material.

En materia de “moralidad pública” (título III), nos encontramos con disposiciones que tienen que ver con juegos de azar, embriaguez, decencia y maltrato a animales.

Los juegos de azar están previstos como actividades prohibidas en el artículo 530, que sanciona con arresto entre 5 y 30 días, que puede llegar hasta 2 meses si hay reincidencia o multa que no baje de cien unidades tributarias, a quien «en un lugar público o abierto al público, tenga un juego de suerte, envite o azar, o que para el efecto hubiere facilitado un local o fundado establecimiento o casa». El arresto puede estar entre uno y dos meses y alcanzar

hasta seis, «en caso de reincidencia», si hubiere habitualidad. Igual para el banquero cuando fuere el que tiene o dirige el juego, en cuyo caso se prevé la pena accesoria, hasta por un mes, de suspensión del arte o profesión del culpable.

El 23 de julio de 1997 se publicó en Gaceta Oficial la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, que condiciona la licitud del funcionamiento de casinos y salas de bingo a la expedición de licencia por la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, por lo cual parece razonable concluir que estas actividades solo son ilícitas si no cuentan con el permiso respectivo, en tanto que la falta consagraba una ilegalidad plena.

El capítulo II regula la embriaguez. Cabe decir que si la misma está relacionada con la comisión de delito, rigen las previsiones del artículo 64 del Código Penal; de otro modo, la situación se articula con lo dispuesto en los artículos 534 y 535.

La afinidad es estrecha entre el tipo del capítulo III (De los actos contrarios a la decencia pública) y el tipo que define el artículo 381, por lo que exige un momento de atención.

El delito de ultraje al pudor (Art. 381) es abierto y negativo en cuanto el supuesto de conducta⁵⁹. Su efecto es el ultraje al pudor o las buenas costumbres, y el modo de la conducta invade el ámbito físico propio de las faltas (el espacio público): «por actos cometidos en lugar público o expuesto a la vista del público».

La falta del artículo 536 es más específico en el delineamiento de la conducta: presentarse de un modo indecente, o con palabras, cantos, gestos, señas u otros actos impropios. El efecto es afín al del delito de ultraje al pudor público del artículo 381 del CP: ofender la decencia pública, y el ámbito físico es también el espacio público (“en público”).

El deslinde dogmático entre ambos injustos no tiene muchas probabilidades de éxito, pues atender a los modos de conducta específicos de la falta ante los indeterminados del delito conduce con casi seguridad a que cualquier modo de actuar puede encajar en lo previsto en la falta, por lo que solo subsiste la diferenciación (¿posible?) entre pudor y decencia, bajo el

⁵⁹ Tipo subsidiario: “fuera de los casos indicados en los artículos precedentes”.

entendido de que ambos supuestos se califican como público, es decir, como materia de valoración social de un sentimiento en principio individual pero que se colectiviza mediante un consenso general de valoración. Si bien el pudor tiene una resonancia más bien orientada a la intimidad, no me inclino a creer que sea excluyente de otro orden de consideración distinto al sexual, aunque entonces se confunda con la intimidad. La decencia indica recato y respeto y, en general, sentimiento de la propia dignidad que genera un comportamiento respetuoso hacia los demás con base en el reconocimiento de la dignidad, aunque también por el reconocimiento de ciertas reglas de convivencia según la moral y los usos sociales.

Tales sutiles diferencias dificultan una aplicación clara de la norma, sobre todo ante el ciudadano común, y dicho ello sin marginar la difícil legitimidad social del castigo a conductas que aunque puedan ser atentatorias al pudor o a la decencia para algunos sectores o ciertas sensibilidades, cuentan a su favor con la permisividad propia de las sociedades contemporáneas y el retroceso cada vez más acentuado hacia la esfera individual de conductas o comportamientos muy cercanos a las convicciones morales individuales. La “moral social” hoy alberga o permite disímiles manifestaciones sin rechazo colectivo, muy a diferencia de otros tiempos, en los cuales lo correcto y lo incorrecto, desde la perspectiva del pudor y la decencia, contaban con mayor aceptación colectiva o contaban con mayor fuerza coactiva por parte de los actores del poder.

La opacidad de la figura, tanto la delictiva como la contravencional, recomiendan su supresión en una futura reforma legal.

En lo que se refiere a la falta prevista en el artículo 537 (maltrato a los animales), la misma se encuentra tácitamente derogada por la predicha Ley de Protección a la Fauna Doméstica, cuyo artículo 72 sanciona con multa entre 40 y 70 unidades tributarias el maltrato a animales domésticos que genere dolor o lesiones, así como los actos de crueldad, por dolo o por culpa. La amplitud de los supuestos de hecho abarca el supuesto más específico de la finalidad científica o didáctica contenida en la mencionada disposición del Libro Tercero.

Por último, se tiene que el título IV contiene las faltas relativas a la protección pública de la propiedad.

La relación que existe entre la falta del artículo 539 y el delito del artículo 470 radica en la correspondencia subjetiva con la conducta, pues el

injusto penal es doloso y el contravencional debe entenderse que es culposo, no obstante lo previsto en el artículo 61⁶⁰, pues de otro modo no hay fundamento para justificar la diferencia entre ambas figuras del Código Penal; sin embargo, la línea de diferencia entre la culpa consciente y el dolo eventual es susceptible de generar inseguridad jurídica.

Otras diferencias, aunque no presentan un carácter claramente delineador, conviene tenerlas en consideración para un análisis más amplio. Son las siguientes.

La conducta de la falta radica, en primer lugar, en “comprar”, pero su alcance semántico es afín a “adquirir”, que es un supuesto fáctico del delito; la recepción en la falta viene dada por algún título jurídico: prenda, pago, depósito, calificación que no determina el injusto del delito. La cosa sobre la que recae la falta, “objeto”, tiene una amplitud suficiente para cubrir los títulos valores, efectos mercantiles o cualquier cosa mueble. El segundo supuesto sí es ajeno a la falta: la intromisión para que los objetos que sean parte del cuerpo del delito sean adquiridos, recibidos o escondidos.

Como se desprende de lo dicho, no hay líneas claras de diferenciación, por lo que es también recomendable que para evitar yuxtaposición de figuras se modifiquen en procura de una mayor seguridad jurídica.

En conclusión, se ha llevado a cabo una aproximación a los principios, valores y fines de las faltas contenidas en el Código Penal, aplicando como medio estratégico el concepto de constelación normativa, que permitió establecer diferencias y semejanzas con tipos delictivos, y en ocasiones con figuras previstas en ordenanzas municipales, para alcanzar una mejor delimitación de tales faltas.

El examen, empero, no se detiene allí.

Las faltas están definidas en preceptos legales, cuya abstracción se denomina tipos, y cuya estructura se conforma mediante relaciones que a su vez constituyen “situaciones” en razón de los procesos de interacción que se dan entre los agentes, que hemos denominado interrelaciones que, a su vez, pueden ser simbólicas o intersubjetivas, como se verá luego.

⁶⁰ «El que incurre en faltas responde de su propia acción u omisión, aunque *no se demuestre que haya querido cometer una infracción de la ley*» (primer aparte; cursivas nuestras).

El tipo, en tanto definición de una situación, opera como teoría de la situación concreta a la cual se aplica, claro, entendiendo por teoría un concepto muy amplio o, si se prefiere, “débil”.

Las líneas siguientes desarrollan de un modo introductorio las ideas antes expuestas.

Las relaciones típicas

Los tipos penales analizados muestran en algunos casos tales semejanzas que explican de alguna manera las dificultades que enfrentan los operadores jurídicos para procesar situaciones o hechos que pudiesen constituir una falta penal. Por ello, se requiere dilucidar aspectos clave de la relación que se va construyendo entre los sujetos entre sí y su interacción con el bien tutelado por el tipo penal. Ello permitirá aproximarse desde un enfoque relacional a la definición de situaciones que son catalogadas como faltas; en otras palabras, a la construcción del tipo penal, teniendo presente la constelación de la que surge.

A partir de la premisa de que el tipo es la teoría de una situación estructurada según un complejo de relaciones que determinan posiciones disímiles en un escenario modelado, importa establecer las relaciones propias de la situación entre los agentes activos y pasivos, sean estos últimos reales o simbólicos. La situación luego se presenta en un escenario específico en el cual las posiciones concretas dejan el ámbito ideal preceptivo y se convierten en un acontecimiento histórico susceptible de ser procesado y transfigurar las relaciones en interacciones. Al convertirse en un hecho real, que ha ocurrido, las palabras que definen el tipo penal adquieren un determinado contenido, que debe ser interpretado en el contexto de un Estado garantista.

La norma predetermina las relaciones que se infieren de la estructura lingüística de la disposición legal, y si bien no siempre se presentan de modo unívoco, este enfoque tiene la ventaja de aportar un criterio de identificación de la contraposición jurídica que alienta el conflicto que impulsa a la sociedad a constituirlo como injusto, que es lo relevante para la ciencia penal, sin que se empequeñezca la trascendencia de lo social, pues la intensidad del conflicto social se traduce en lo penal según el grado de afectación de derechos fundamentales y la posición respectiva de los sujetos (interactuantes), lo que diseña la “situación original” mediante configurantes preceptivos de tipo ético-político que en lo jurídico se desempeñan como

valores y principios, que forman parte de la estructura de la relación que origina la situación original. Tal esquema permite la crítica del diseño legal, pues a mayor distancia de los derechos fundamentales y a menor afectación, menor debe ser la respuesta penal, esquema formal cuyo contenido lo aporta el contexto histórico-cultural que suministra los preceptos ético-políticos, respecto a los cuales es posible emitir juicios críticos y ponderativos de muy diverso alcance. Lo dicho descansa sobre la premisa de que la relación jurídicamente significativa se establece directa o indirectamente entre sujetos reales, o entre sujeto real y otro simbólico. En el caso de relaciones con sujetos corporativos, los mismos siguen siendo reales pero es un asunto que aun cuando anejo, es lejano y extraño a este trabajo.

Establecer el punto de reflexión alrededor de la relación y la posterior situación, orienta hacia la comprensión, explicación y crítica del tipo como teoría y representación, bajo el entendido de que estos conceptos se articulan estrechamente en el discurso dogmático, pues mal se pueden proponer como objetivos aislados y separados entre sí. La diferencia es didáctica.

La comprensión parte de una descripción con base puramente lingüística, es decir, a partir del enunciado legal. Determinados los extremos de la interacción, sucede la caracterización de sus propiedades y del vínculo mismo que puede alterar tales propiedades, si los mismos fuesen examinados separadamente. Esta caracterización la aporta básicamente el tipo como teoría comprensiva de su composición y, a la postre, de la situación.

La comprensión en tanto discurso revelador de la estructura del tipo supone la descripción de los extremos del eje relacional y caracterización de sus propiedades, lo que da paso al proceso crítico por el cual se atienden tanto los presupuestos ético-políticos de la relación regulada como la trascendencia social y preceptiva de la estructura típica, sea en su momento legislativo, sea en su momento interpretativo, sea en su momento de aplicación. Para todo ello es importante la comparación con el resto del sistema. Ello permite comprender que el tipo penal es una teoría pero también una representación social, construida, dándole un significado a cada uno de los posibles estadios situacionales de la relación.

El examen de la relación, a nivel predominantemente descriptivo, conduce a una primera clasificación, según la entidad de los agentes: simbólica o intersubjetiva. Esto permite determinar el grado jerárquico que la ley le reconoce a una u otra, lo que revela su carácter de mayor o menor

individualismo o estatalismo. Aporta un criterio del esquema ético-político de valores básicos del sistema.

La mayor o menor cercanía intersubjetiva es un criterio de rendimiento dogmático, que puede contribuir a resolver problemas de *iter criminis* y participación, si se considera que en el caso de relación próxima el grado de ejecución se establece en atención al grado de penetración en la esfera normativamente relevante de la víctima, en tanto que en la relación lejana el grado de afectación del objeto o ambiente depende del mayor o menor “asimiento” del bien respecto del sujeto pasivo, sea en su condición física o jurídica. Ejemplo: si la relación se define por la destrucción del bien (artículo 495), el agente “muta” la condición previa del objeto una vez alcanzado tal bien en su nueva condición material y jurídica, es decir, destruido, que es significativo en comparación con su condición de integridad precedente.

Lejana, cuando se trata de comportamientos sobre objetos o respecto a ambientes; próxima, cuando es entre sujetos reales, o con uno simbólico, que es con entidades abstractas representativas de la autoridad.

En la relación intersubjetiva próxima, el grado de ejecución es también normativamente establecido pero considerando frente a frente las esferas jurídicas de ambos sujetos. La jerarquía y densidad de las esferas según la trama y jerarquía de los derechos-deberes que la constituyen, permiten un parámetro de afectación que puede ayudar a resolver problemas de *iter criminis*.

En cuanto a la participación, la distribución funcional del fin común es de importancia básica, mientras que en el caso de la interrelación intersubjetiva próxima no hay distribución funcional respecto al bien (cosa o ambiente) en su condición de conjunción con los demás factores. Luego hay varias posibilidades: distribución funcional del fin común (participación); interrelación subjetiva sin distribución funcional (relación próxima o lejana).

Si un aporte en la distribución funcional es altamente significativo para la situación por el alto grado de probabilidad de configuración final, entonces hay una escala en la distribución y puede darse el caso de co-autoría.

Luego: acción conjunta diferenciada, acción conjunta no diferenciada y acción sin distribución no funcional.

La solución de casos reales con método hipotético plantea la paradoja lógica de la aplicación y comparación de situaciones concretas con situaciones ideadas que podrían resultar de procesos imaginativos del intérprete, o bien sobre conocimientos deficitarios del caso concreto, que desnaturaliza la correspondencia de la hipótesis.

Este problema, sin embargo, no es “un” problema, es “el problema” de la racionalidad jurídica (¿solo penal?) del método de solución de casos reales, distintos en modo y manera de los problemas teóricos.

Una medida conducente a la reducción de riesgos en la elaboración del juicio en cuestión –que por ser obra humana nunca es “exacto”–, puede consistir en inventariar los datos constitutivos de la “situación real” con un grado de certidumbre propio de la epistemología jurídica: “razonablemente cierto” y “razonablemente comparable”. De este modo, se encuentra ante sí la conciencia jurídica y reconociéndose no se extingue el error probable – que equivale a una injusticia probable. Pero atenúa la angustia que la puede presagiar infructuosamente.

En síntesis, la relación puede ser simbólica, si en el extremo de la misma no hay cosa, ambiente o persona. También puede ser una relación intersubjetiva, sea lejana, si el agente actúa sobre cosa o ambiente, o próxima, si es sobre la víctima. En ambos casos, hay un sujeto-persona que es afectado en su esfera normativa.

En el caso de las faltas del Libro Tercero, la mayoría de las faltas se estructura alrededor de una relación simbólica y muy escasa las intersubjetivas.

Dicho lo anterior, procedo a la presentación descriptiva de las relaciones típicas y, solo a modo de ejemplo, algunas consideraciones críticas.

Tomando en consideración que el concepto de espacio público, su empleo, es directriz en la conformación de las faltas del Código Penal, es lógico que la gran mayoría de ellas se estructure según relaciones simbólicas y muy escasamente intersubjetivas.

Estas últimas son:

De relación próxima, entre las faltas contra el orden público: negativa a identificarse ante la autoridad (artículo 485); perturbación de reuniones

públicas (artículo 506, único aparte); perturbación pública (artículo 507). Entre las faltas relativas a la seguridad pública: las previstas en los artículos 523 (descuido de enfermos mentales) y 524 (libertad de personas enajenadas).

De relación lejana, entre las faltas contra el orden público: destrucción de impresos (artículo 495). Entre las que atentan contra la seguridad pública: intervención culposa en planos o construcción de edificio (artículo 517); omisión de trabajos de prevención de peligros en construcciones que amenacen ruina (artículo 518); apagamiento de luz o rotura de signos o aparatos (artículo 520); colocación de cosas peligrosas en ventanas, balcones, techos, azoteas u otros lugares parecidos (artículo 522); creación culposa de peligro de daño contra las personas o las cosas (artículo 529). Por último, en materia de faltas relativas a la protección pública de la propiedad, se tienen la imprudencia en el comercio (artículo 539); venta o entrega de ganzáas, o fabricación de llaves para quien no sea el propietario (artículo 542); y violación de cerraduras (artículo 543).

Habiendo realizado una aproximación a los tipos de faltas del Libro Tercero del Código Penal, se procede ahora a plantear las distintas posibilidades con que el Estado cuenta, sin ánimo de exhaustividad, para la regulación y control de aquellas situaciones y procesos sociales que enmarca como faltas, es decir, como infracciones “menores”.

Las alternativas político-legislativas

En el examen realizado del Libro Tercero se pudo determinar, bajo el amparo de la categoría de constelación normativa, analogías y diferencias con las figuras delictivas e incluso con algunas faltas de ordenanzas. Este análisis permite extraer algunas conclusiones acerca de tendencias legislativas en materia de faltas. El propósito que anima estas líneas es develarlas.

Entre los delitos y faltas pueden establecerse líneas de relación o, por el contrario, conservarse como mundos separados, siempre que por esto último se entienda que hay razones de justificación, objetivos perseguidos y objetos de regulación sin conexión analógica. Establecer estas líneas si bien es siempre una postulación clasificatoria y no una “necesidad” ontológica, puede, eso sí, considerarse como necesidad “epistemológica” conforme los propósitos y postulados teóricos o metodológicos de los cuales se parta. Esta separación atañe a la significación de las interrelaciones de los tipos, que constituye el criterio sustantivo, pues el tratamiento procedimental –sea

que las faltas sean conocidas por órganos jurisdiccionales especiales o por autoridades administrativas— es de carácter secundario desde el punto de vista dogmático.

La progresión puede ocurrir por distintas vías. Así, por ejemplo, en el caso del Código Penal español, la diferencia puede estar dada por la diferente gravedad material del daño, tal como sucede con las faltas de lesiones (artículo 617), hurto (artículo 623) o de daños (artículo 625). También puede ocurrir por la menor crimosidad. Es el caso de la falta por lesiones en modalidad culposa (artículo 621). También la progresión puede ocurrir por la relación peligro-daño, como es el caso del Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires, que fue aprobado en el año 2000, que contiene una serie de disposiciones como, por ejemplo, las faltas bromatológicas, que son tipos de peligro respecto a la salud pública. Ejemplos también existen en el caso de la legislación venezolana, en la cual la mayoría de las faltas del Libro Tercero son de peligro, fundamentalmente abstracto, y entre las que se pueden encontrar algunas que son especie de “preámbulos” de situaciones delictivas, como es, dicho a modo de ejemplo, la falta de abuso de credulidad popular del artículo 508, que puede ser la antesala de una estafa.

Desde el punto de vista criminológico, lo dicho puede ser considerado como tipos de prevención o como una manifestación más del concepto de peligrosidad social, tan criticado por su esencia discriminatoria. Este tema es parte del análisis sociojurídico de las faltas penales.

Existen esferas de interrelación que son ajenas al dominio de los delitos, al menos según las perspectivas actuales. Es el caso de la educación en convivencia, representado por la Ordenanza sobre Normas de Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos Municipales del Municipio Chacao del Estado Miranda, del 10 de septiembre de 2009, cuyo objeto, según su artículo 1º, es el «fomento y la promoción de la convivencia en los espacios públicos del Municipio Chacao», en razón de lo cual postula «reglas de conducta... tendentes a procurar la interacción cívica, pacífica y armoniosa». Concebida así, es lógico que no se prevean sanciones privativas de libertad, sino llamados de atención o creación y desarrollo de programas de formación ciudadana (artículo 28). La diferencia no consiste tanto en las relaciones reguladas como en el propósito de la regulación, manifestada básicamente en el tipo de respuesta a la infracción, como de inmediato se ve.

No obstante, existen esferas de coincidencia en la regulación específica, como es el caso del medio ambiente y la moral o las buenas costumbres, sin

dejar a un lado la materia de tránsito. En estas zonas de coincidencia, si cabe la expresión, también se encuentran regulaciones abiertas, como es el caso de la relación con animales.

Muy similar, al menos en sus declaratorias iniciales, es la Ordenanza para la Convivencia Ciudadana en Espacios Públicos y Privados en el Municipio Maracaibo de septiembre del año 2011, cuyo artículo 1º establece como su objeto «regular y consolidar las bases de la convivencia ciudadana, entendida esta como el comportamiento cívico y el respeto a la vida colectiva pacífica, a los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en su relación mutua y en su interrelación con los espacios públicos y privados del Municipio Maracaibo, bajo los principios constitucionales de igualdad de derechos, libertad, paz, tolerancia, orden público, solidaridad, corresponsabilidad, no discriminación, responsabilidad social, seguridad y respeto». No obstante, la similitud llega prácticamente hasta ahí, pues contiene una clasificación entre infracciones graves y leves, con sanciones de multa y trabajo comunitario, aunque se prevén mecanismos alternativos y programas de formación ciudadana. Por otra parte, el extenso elenco de supuestos fácticos crea vínculos con constelaciones normativas delictivas que por su extensión no es el caso tratar.

Un asunto muy cercano a todo lo anterior es el relativo a la “justificación” de la regulación por el régimen de faltas, pues la misma debe asociarse a la alternativa legislativa adoptada.

En el caso de la ley bonaerense, su artículo 1º pauta que se propone “reglamentar” las actividades comerciales y las sujetas al poder de policía. Es muy importante tener en cuenta que en materia de contravenciones, por lo general, el ámbito de aplicación es coextensivo a su objeto: el uso del espacio público, de allí que la interrelación ocurra, de ordinario, con el poder de policía, sea simbólicamente –leyes, reglamentos, ordenanzas, disposiciones varias–, o directa intersubjetiva. Esta característica casi siempre se oculta o se minimiza cuando se exaltan otras consideraciones, que pueden ser muy válidas pero ocultan las condiciones reales de la dinámica contravencional: la posición del ciudadano frente a la expresión del poder primario⁶¹ de la

⁶¹ Primario en distintos sentidos. Uno de ellos porque no está mediado por un procedimiento formalizado que exprese ciertas garantías. También primario en sentido temporal: el acontecimiento punible es conocido y tratado inicialmente por la policía. En otro sentido, es primario porque implica el ejercicio primero de la fuerza pública, lo que explica que algunas disposiciones contengan instrucciones pedagógicas sobre dicho ejercicio. Ejemplo, el Código Orgánico Procesal Penal.

policía, que lo hace susceptible de interferencias invasivas a sus derechos fundamentales, no pocas veces arbitrarias. De allí la necesidad y utilidad de una prefiguración del “poder de policía”, en qué consiste y su razón de ser para articularlo a posteriori a las interrelaciones que les corresponde desarrollar.

Muchas veces se recurre al argumento de la saturación del sistema de administración de justicia penal ordinario, como es el caso colombiano, que promulgó una ley para las “pequeñas causas” pero que fue declarada inconstitucional por desconocer la titularidad de la acción por parte del Ministerio Público, lo que hizo necesaria una reforma constitucional que abre las puertas a una nueva legislación en materia de faltas⁶² no sin antes pasar por el cedazo de la Constitución, realidad, por cierto, lamentable, muy distinta a la venezolana, en la cual se transgrede el principio constitucional de la participación ciudadana en la promulgación de un nuevo COPP por vía de ley habilitante, ante la mirada complaciente de la Sala Constitucional.

En la misma línea argumental de la saturación del sistema de administración de justicia penal, pero con un mayor grado, se tienen aquellos casos

⁶² «El Congreso aprobó en último debate una reforma constitucional que revive la ley de pequeñas causas, por lo cual el Legislativo quedó facultado para tramitar una norma ordinaria que determine qué delitos menores podrían ser cobijados por esta iniciativa. El proyecto de enmienda “desmonopoliza la acción penal”, lo cual quiere decir que se cambia la norma constitucional que indicaba que solo la Fiscalía podía adelantar investigaciones de todo tipo de delitos.

Al reformar este enunciado, el Congreso quedó facultado para tramitar una reglamentación que, entre otras cosas, le permitiría a la policía adelantar investigaciones sobre causas menores.

“En la Constitución se señalaba que el ejercicio de la acción penal era exclusivamente del Fiscal, (...) pero a partir de este momento el Congreso puede expedir una ley de pequeñas causas que permita, por ejemplo, que las autoridades de policía investiguen y se establezca un procedimiento mucho más expedito”, explicó la fiscal general, Viviane Morales.

Pablo Felipe Robledo señaló que “el legislador determinará en el futuro para qué delitos la acción penal podrá ejercerla o la víctima directamente o autoridades distintas de la Fiscalía”.

La Corte Constitucional tumbó en 2008 la Ley de Pequeñas Causas que tramitó el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, al considerar que se violaba la Carta Política al otorgarles a otras autoridades distintas a la Fiscalía facultades para investigar casos menores. Esa norma se tramitó, en su momento, como una ley ordinaria.

De otro lado, la iniciativa también establece que el Fiscal General podrá delegar casos que estén bajo su jurisdicción, para descongestionar el despacho del titular del ente acusador». Conf m.eltiempo.com/.../aprueban-reforma-constitucional...la.../10811984. consultado el 29-06-2012.

en los cuales ya no se habla de la necesidad de llevar ciertos delitos a faltas o tratarlas como si lo fuesen con un régimen procedimental y judicial especial, sino de convertir las faltas en hechos susceptibles de ser conocidos por los jueces de paz. Es lo que sucede actualmente en España: «El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) abogó ayer por destipificar algunas faltas contempladas en el Código Penal, de forma que esas responsabilidades pasen de los jueces de instrucción a los jueces de Paz».

Se agrega en la noticia: «En un informe aprobado por unanimidad en el Pleno celebrado ayer ponen de manifiesto la necesidad de liberar a los jueces de instrucción de la gran carga de trabajo que les acompaña».

Así, el documento señala que «los niveles de litigiosidad son especialmente acusados en la jurisdicción penal, casi el 71% del total de los asuntos ingresados en el año 2010 en todas las jurisdicciones». Y es más, dice el informe que «los juzgados de Instrucción conocen del enjuiciamiento de la mayoría de las faltas. La cifra es de 3.448.548 asuntos de los 6.639.356 ingresados en el orden penal en el año 2010».

Se habla de formar jueces de “justicia básica”, con lo cual se pretende reducir la litigiosidad e impulsar medidas alternativas de solución de conflictos. La razón de fondo no se oculta en el informe que inspira la reforma: «se contribuiría a aligerar la carga de trabajo actualmente soportada por los jueces de carrera, derivando un gran número de litigios con escaso alcance económico y poca complejidad jurídica»⁶³.

En estos casos, la transfiguración en “faltas” de determinados injustos “menores” se edifica sobre criterios cuantitativos, de utilidad y oportunidad, en los cuales apenas hay una racionalidad jurídica dogmáticamente sólida, muestra de la relatividad de la regulación jurídica, dada su condición inicial de acto político, lo que es tanto como decir, paradójicamente, que el Derecho es político por nacimiento y “jurídico” por formación, aunque en ocasiones lo último es poco menos que imposible porque el acto político de creación carece de un mínimo de racionalidad formal que haga posible la reestructuración dogmática.

Aun cuando este tipo de medidas “prácticas” son de suyo dogmáticamente inasibles, para no decir jurídicamente irracionales —expresión muy dura para muchas sensibilidades—, lo que no quiere decir que carezca de

⁶³ Conf. www.lavozlibre.com/.../ consultado el 29-06-2012.

toda racionalidad, en algunos casos orientan hacia percepciones que no se deben marginar, como es el caso de la invocación de la justicia de paz como un escenario posible de regulación y control de las faltas.

En el caso venezolano, no es posible, dentro del marco jurídico en este momento vigente, trasladar el conocimiento de las faltas a la justicia de paz⁶⁴, a menos que se promulgue una legislación al respecto, lo que no obsta a que se hayan desarrollando experiencias, por ejemplo, en el municipio Baruta, en procura de soluciones alternativas a conflictos semejantes a las faltas, según se desprende de las informaciones que se disponen al respecto⁶⁵, bajo el amparo, suponemos, de la derogada Ley Orgánica de Justicia de Paz.

La nueva Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal al parecer no altera el sistema jurídico de competencia especial de paz *en cuanto a las faltas codificadas*, aunque no se puede decir lo mismo respecto de las contenidas en ordenanzas municipales.

En efecto, la nueva ley es una de las piezas jurídicas que integra el Estado comunal⁶⁶, que se ha venido constituyendo al margen del diseño constitucional del Estado mediante un conjunto de leyes que han regulado la organización de las comunas⁶⁷, célula del Estado comunal, su régimen

⁶⁴ Esta materia fue regulada primeramente por la Ley Orgánica de Justicia de Paz, promulgada el 21 de diciembre de 1994, que se refería a problemas de convivencia y no propiamente para el conocimiento y decisión sobre faltas. La misma fue derogada por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal, *Gaceta Oficial* N° 393.138, 02-05-2012.

⁶⁵ Conf www.alcaldiadebaruta.gob.ve/index.php?... consultado el 29-06-2012.

⁶⁶ Una serie de leyes promulgadas entre los años 2009 y 2010 configuró la nueva estructura jurídica del Estado paralelo al constitucional. Ellas son: Ley Orgánica del Poder Popular (*Gaceta Oficial* N° 6.011 extraordinario del 21-12-2010); Ley Orgánica de los Consejos Comunales (*Gaceta Oficial* N° 39.335 del 28-12-2009); Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica de Contraloría Social y Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (*Gaceta Oficial* N° 6.011 extraordinario del 21-12-2010).

⁶⁷ Según el artículo 1° de la Ley Orgánica de las Comunas, estas se trata de entidades locales para el pleno ejercicio del Poder Popular mediante la participación protagónica en formas de autogobierno que edifiquen el Estado comunal, “en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia”, y más específicamente, según su artículo 5°, son el: «el espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación».

económico, administrativo, político-electoral, y aun faltaba la organización judicial, que se alcanza mediante esta ley que atribuye un conjunto de competencias a la justicia de paz comunal en su artículo 8º, que van desde órganos de apoyo a la justicia ordinaria (violencia de género, alimentos, derechos de adultos mayores), con órganos administrativos (control y fiscalización de comercialización y mercado de bienes y servicios de consumo), con cuerpos policiales, cuando así lo requiera “el efectivo cumplimiento de sus funciones” –fórmula excesivamente amplia si se considera la condición primaria del ejercicio del poder policial. También desempeña funciones atinentes al estado civil, como es la celebración de matrimonios, y otras de índole judicial como el conocimiento y decisión de «aquellos conflictos o controversias que en su ámbito local territorial se susciten entre personas naturales o jurídicas, y que les hayan sido confiadas para decidir», lo que si bien constituye un supuesto de delegación similar a un arbitraje, se amplía cuando también le corresponde conocer y decidir sobre «los conflictos o controversias entre miembros de la comunidad, derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia, cartas comunales y reglamentos de convivencia de los consejos comunales». Con esta atribución de conocimiento por razón del territorio y de la materia, surge un conflicto con las ordenanzas municipales, cuya aplicación correspondía a justicia de paz u otros organismos, como es el caso del municipio Baruta, pues de no haberse constituido comunas ni consejos comunales que abarquen la extensión político-territorial del mismo, no existe órgano competente para conocer por razón del territorio, teniendo en cuenta que las comunas no se constituyen sobre los límites político-territoriales de los municipios.

Dentro de las alternativas político-criminales, específicamente legislativas, se encuentra la “administrativización”, con lo cual se extraen del ámbito judicial y punitivo, opción que acarrea consecuencias tanto de tipo dogmático como en la organización del respectivo aparato del Estado, sin ser menor la casi inevitable disminución de garantías, incluso en mayor grado que la que puede ocurrir con los procedimientos judiciales breves. Pues ahora la respuesta penal queda despojada de los criterios garantistas y sus mecanismos inexistentes o debilitados en sede administrativa, incluso en órdenes constitucionales, como el venezolano, que consagra el debido proceso también en el procedimiento administrativo, pero ello no impide que entre los criterios de interpretación y aplicación de la norma priven los propios de la actividad administrativa que, sin duda, responden a intereses, situaciones y comportamientos específicos. En pocas palabras, la recepción de los derechos y garantías del debido proceso en sede administrativa no le

arrebata a esta última —y posiblemente no debe tampoco hacerlo—, los criterios interpretativos adecuados a las funciones que le corresponden dentro de la organización jurídica del Estado.

Dicho lo anterior, se procede con algunas consideraciones sobre este tópico.

La administrativización de las faltas

Tulio Chiossone defendió la diferencia sustancial entre faltas e ilícitos administrativos sobre la base de la antijuridicidad, pues si bien el hecho punible, al igual que el ilícito administrativo, constituye una transgresión del Derecho, se distinguen por la índole del deber violado. En el caso del ilícito, se trata de la transgresión a un deber u obligación frente a la administración (Chiossone, 1973, p. 22)⁶⁸, para lo cual invoca citas de autores como Ernesto Mayer, Merkel, Binding y, por supuesto, James Goldschmidt:

Hechos punibles en el sentido del derecho penal, son todas las acciones declaradas ilícitas por la ley; en tanto que el delito administrativo será sólo contravenir una obligación que el ciudadano tenga frente a la administración, como miembro de la sociedad y como parte de la administración. Así, el delito administrativo no es delito de daño, *damnum emergens*, sino delito de falta de cooperación, un *lucrum cessans*: la falta al deber de colaborar con administración, o sea, al bien social (pp. 23, 24).

Sobre esta base, Chiossone (pp. 47 y ss.) especifica las características propias de los ilícitos administrativos⁶⁹:

- ✓ Solidaridad transgresional: la responsabilidad administrativa puede ser solidaria, en tanto que la penal siempre es personal, individual.
- ✓ Inconvertibilidad de la multa en arresto: las multas administrativas no son convertibles en arresto, sin embargo, algunas leyes lo permiten,

⁶⁸ Según este autor, el Derecho Administrativo tiene por objeto la relación jurídica entre el Estado, considerado como Administración, y los particulares; mientras que el Derecho Penal se refiere a la relación entre los particulares y el Estado por la “transgresión del *status* ético-jurídico de la comunidad”.

⁶⁹ Otra característica diferencial que se puede agregar, es la reincidencia, prevista en materia penal, pero que en lo administrativo, por lo general, se confunde con el concurso o la reiteración. Por supuesto, las diferencias señaladas por Chiossone, y algunas otras, deben observarse a la luz de una materia que no tiene un rigor sistemático en nuestra legislación, de suyo tan abundante, por lo que es una ímproba tarea su solo intento de revisión.

lo que conduce a una confusión entre la sanción administrativa y la pena propiamente dicha.

- ✓ Ejecución voluntaria de la sanción: la sanción administrativa puede ser cumplida voluntariamente por el transgresor como por un tercero. En el Derecho positivo venezolano, tal diferencia ante la pena no existe.
- ✓ La sanción administrativa como obligación civil: en materia fiscal, la sanción tiene el carácter de verdadera obligación civil, por lo que su conversión en detención, que en ocasiones lleva a un tiempo excesivo de privación de libertad, “resulta absurda”, a decir de Chiossone.
- ✓ Carácter mixto del procedimiento (ejecutivo y jurisdiccional): las sanciones penales siempre se imponen por un juez, mientras que las administrativas las acuerda un funcionario de la Administración y, excepcionalmente, cuando lo prevé la ley, pasan a ser competencia judicial.
- ✓ Exclusión de la tentativa: los ilícitos administrativos, añade nuestro autor, no admiten tentativa, pues se trata de infracciones de tipo objetivo de una regla legal, a diferencia del hecho punible, regido por el Derecho Penal y sus principios propios y exclusivos.
- ✓ Imputabilidad de las personas jurídicas: la opinión constante y mayoritaria (*sic*), niega la imputación penal a personas jurídicas, no obstante, la existencia de “entueritos” legales que la prevén en nuestro ordenamiento jurídico.
- ✓ Capacidad penal (edad): la edad no tiene influencia sobre la responsabilidad administrativa, a diferencia de la culpabilidad, en la cual hay un límite tras el cual no hay imputación posible.
- ✓ Extinción del hecho punible: causas de extinción de culpabilidad son inaplicables en materia administrativa, tales como el indulto o la amnistía; empero, cuando se está ante sanciones administrativas que en verdad son penales, se aplica el régimen penal. En realidad, hay mucha confusión, anota con acierto Chiossone: «Tenemos la impresión de que en la construcción del sistema de sanciones administrativas no ha seguido el derecho venezolano un criterio definido» (p. 57).
- ✓ Concurso: en principio, las sanciones administrativas se aplican acumulativamente, mientras que en lo penal hay graduaciones.

- ✓ La muerte: no extingue la responsabilidad pecuniaria derivada de la multa administrativa, ahora en cabeza de los herederos. Tampoco extingue la acción, todo lo contrario en materia penal.
- ✓ Prescripción.
- ✓ Amnistía e indulto: no se aplican en materia de sanciones administrativas pero sí en las penas.

De este análisis se desprende que los ilícitos administrativos no acarrearán sanción privativa de libertad, conclusión que, además, coincide con la norma constitucional contenida en el artículo 44,1º, según la cual la detención solo procede por orden judicial o por flagrancia⁷⁰, lo que no descarta la posible discusión por la eventual necesidad e incluso conveniencia de que determinados injustos “menores” resulten incriminados con privación o restricción de la libertad ambulatoria, así como hasta qué punto sanciones no privativas de libertad resulten de tal modo ofensivas al disfrute y goce de determinados derechos fundamentales que resultase recomendable que también fuesen materia jurisdiccional.

En consecuencia, la adopción de la propuesta exige un examen más específico, incluso si se llegara a elaborar una premisa general que tendiera a limitar formal y materialmente sanciones no privativas de libertad a ilícitos no penales, asunto por demás difícil de elaborar⁷¹, de tal manera que la privación o restricción de derechos fundamentales fuese exclusiva competencia de la jurisdicción.

En definitiva, la “administrativización” de las faltas tiende a acentuar la separación de la “hermana menor” del Derecho Penal, separación que ha generado más dificultades que soluciones, tanto dogmática como socialmente hablando, si por esto último entendemos la legitimación de prácticas

⁷⁰ El punto relativo a si la flagrancia procede o no en sede de faltas, será tratado posteriormente.

⁷¹ Establecer un límite absoluto y a priori a las sanciones pecuniarias, por ejemplo, no parece una opción legislativamente encomiable, pues en algunos casos puede tener un alcance mucho más grave que en otros. El traslado de ciertas sanciones no pecuniarias a la esfera judicial, como podría ser, por ejemplo, la clausura definitiva de empresas o negocios, inclusive la temporal, tiene implicaciones patrimoniales y económicas nada desdeñables, lo que recomienda su conocimiento jurisdiccional; sin embargo, un camino plausible puede ser el establecimiento de un procedimiento administrativo garantista, en el cual la simplificación de formas no apareje una restricción de derechos y garantías, sino apenas una “modulación”, siempre que se trate de injustos “menores”. El tema, por supuesto, requiere mayores reflexiones.

administrativas de restricciones antijurídicas de derechos, es decir, fuera del control del Derecho Penal, tanto en el orden sustantivo como en el procesal. De donde se puede decir que no es una opción aceptable, a menos que se acompañe de criterios que aporten una respuesta axiológicamente justa, política criminalmente democrática y dogmáticamente consistente.

En conclusión, la respuesta justa ante el ilícito penal, cualquiera sea su especie, implica, entre otras consideraciones, una adecuada proporción entre la lesión que significa la sanción y la lesión que significa la infracción cometida. Esta relación no se resuelve por sí sola por la circunstancia de una suerte de mutación en contravención administrativa.

Desde el punto de vista político-criminal, la respuesta penal ha de ser eficaz y adecuada a los fines perseguidos por el Estado en el ejercicio de su poder punitivo para la redefinición de los conflictos conforme determinados valores, principios y fines, lo que también supone la proporcionalidad de la sanción, al injusto y al grado de reproche que reclama la conducta del agente, por lo cual la propuesta de Muñoz Conde, acogida por Lejed Cona, de trasladar la sede de juzgamiento al ámbito administrativo donde decaen las garantías, por utilitaria que resulte, no puede ser la única justificación dentro de un sistema jurídico de contextura garantista, pues las dimensiones axiológicas y dogmáticas también han de concurrir en la elaboración del sistema.

De las distintas concepciones sobre las diferencias o no entre delitos y faltas, y de ambas a su vez respecto al ilícito administrativo, se desprenden algunos asuntos que ameritan ciertas reflexiones y adopción de posición.

Una alternativa alguna vez propuesta fue abrir la tesis de las llamadas contravenciones policiales como una especie penal distinta a los delitos y faltas, y que hoy en día se integrarían o agregarían a los ilícitos administrativos.

A favor de la existencia de esta especie delictiva, se pronunció Carmignani, y contemporáneamente está sostenida en Colombia por Remberto Torres Rico (2008, p. 95):

... la contravención de policía es un comportamiento irregular, antinormativo, no delictual ni contravencional penal, que toca corregir, enderezar o adecuar a la norma, en procura de la convivencia social, sin necesidad de aplicarle una pena penal, sin que constituya antecedente contravencional, aun cuando constitucionalmente tengan de

fondo un mismo debido proceso legal garantista, para ambos derechos. Un ciudadano formado en el cumplimiento de la norma de policía, así sea con el auxilio de medios coercitivos, sin duda, se orientará por el camino del cumplimiento de la norma penal, lo que nos permite expresar que, con ello, se previene inmediatamente el delito⁷².

De esta opción puede decirse que no disocia la estructura de la contravención policial de la del delito; sin embargo, de modo similar, aunque por razones apenas diferentes, considera que en este tipo de ilícito no rige el principio de culpabilidad, sino el de causalidad, con lo cual se reproduce implícitamente la presunción de dolo, si se considera que la teoría general también rige en estos casos, o simplemente se tiene un estructura distinta del hecho⁷³.

La tripartición del hecho punible entre delitos, faltas penales y faltas policiales, sin que preexista una diferencia estructural o básica, ni tampoco en cuanto a las garantías del debido proceso, sino sustentada solamente por la facultad concedida a los cuerpos policiales para dictar sanciones no penales, no pareciera simplificar el ya complejo entramado penal. La consideración, casi en entrelíneas, de que las contravenciones policiales son un medio preventivo de delitos, no parece tener la suficiente entidad para justificar la creación de un cuerpo de tipos contravencionales de policía. Aunque es claro que en el sistema jurídico colombiano la posibilidad de la tripartición cuenta con el respaldo del artículo 116, inciso 3º, de su carta magna, que reconoce que excepcionalmente la ley puede atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a las autoridades administrativas, aunque les está vedado adelantar la instrucción y sancionar delitos. En pocas palabras, reconoce la potestad sancionatoria de la Administración, reconocimiento expreso que no se da en nuestro sistema, aunque no se haya entendido que tal potestad contradiga los principios de la carta fundamental del año 1999.

De lo expuesto se desprende que la diferencia entre faltas y delitos sigue siendo un tema sin resolver desde el punto de vista dogmático, por lo que descansa en buena medida en la discrecionalidad del legislador —marcada por sus valores, creencias y opiniones—, la que, sin embargo, debe ser

⁷² El valor educativo de las faltas en materia de civilidad es un aspecto que no se desarrolla en esta investigación, pero es uno de los más importantes dentro de una visión integral de las mismas.

⁷³ El principio de culpabilidad se asienta en la exigencia de un vínculo psíquico —dolo o culpa— del autor respecto al hecho. Su presunción no puede ser considerado un atributo garantista de funcionalidad del principio y no el principio mismo.

sometida a ciertos controles que legitimen decisiones racionales y axiológicamente justas, además socialmente pertinentes en aras de la función de fortalecer la seguridad y juridicidad democráticas y garantistas que le corresponden al sistema jurídico, de la mano con la política criminal.

Análisis jurídico procesal

A modo de introducción: el debido proceso

La CRBV, en su artículo 49, acoge la institución del debido proceso y la dota de un contenido constituido por un conjunto de derechos y garantías aplicables a todo procedimiento, sea judicial o administrativo, por lo que se puede sostener con todo vigor que rige en plenitud para la investigación, conocimiento y juicio en materia de faltas.

El *due process of law* proviene del Derecho anglosajón y específicamente se lo ha considerado una variación de la frase *per legem terrae, bye the law of land* de la magna carta inglesa de 1215, en cuyo capítulo 39, el rey promete: «No free man shall be taken or imprisoned or disseised or outlawed or exiled or in any way ruined, no will we go or send against him, except by the lawful judgement of is peers or by the lae of land» (Esparza Leibar, 1995, p. 71).

La tradición jurídica inglesa se incorporó a sus colonias, particularmente lo que hoy es Estados Unidos (Fierro Mendez, 2006, p. 75), cuya Constitución acoge el debido proceso en sus enmiendas quinta y decimocuarta, que han dado lugar a una doble vertiente: la sustantiva, en cuya virtud la Administración no puede limitar o privar arbitrariamente a los ciudadanos de ciertos derechos fundamentales; y la procesal, que determina que los tribunales no pueden privar de la vida, la libertad y la propiedad a ningún ciudadano, salvo en los casos autorizados por la Constitución (Esparza Leibar, 1995, p. 74).

Como acertadamente reflexiona Esparza Leibar (pp. 71 y ss.), es una institución antigua, de frecuente invocación en la jurisprudencia norteamericana «a causa de la común aceptación del contenido⁷⁴ y alcance de su significado», sin embargo, ello no implica, aunque parezca paradójico, que

⁷⁴ Según la sexta enmienda, dicho contenido consiste en los derechos a: a) un proceso rápido; b) un proceso público; c) proceso con jurado imparcial; d) juez natural; e) ser informado acerca de la naturaleza y causa de la acusación formulada; f) careo con testigos; g) la asistencia letrada (Esparza Leibar, 1995, p. 76).

pese a su *éxito social* y la muy abundante bibliografía que existe sobre el mismo, no haya alcanzado una definición al estilo que predomina en los países continentales. Esto no ha impedido que se irradie mucho más allá de las fronteras norteamericanas e inglesas, como lo demuestra la Constitución venezolana⁷⁵, e incluso en países con tradición jurídica propia, como la alemana, se ha considerado, al menos por buena parte de su doctrina, que se ha integrado a su sistema jurídico mediante la *Grundgesetz* o ley fundamental en sus artículos 1, 20 y 28, aun cuando se haya institucionalizado con la denominación *fairen Verfahren*, que si bien expresa la idea de *fair trial*, sin embargo, implica principios que también se pueden predicar del debido proceso, pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional alemán, el inculpado tiene derecho a un juicio limpio, derecho subjetivo que no puede ser sacrificado en la búsqueda de la verdad, lo que conduce tanto al derecho a la defensa como al derecho de la igualdad de armas (Esparza Leibar, 1995, pp. 132 y ss.).

El *fair trial* o *fairen Verfahren* expresa básicamente un valor inspirador de la organización del sistema procesal, tanto normativa como institucionalmente, en tanto que el debido proceso es un concepto de mayor concreción y cuyo cumplimiento determinará el valor del modelo.

Como se puede observar, el debido proceso es un concepto complejo y evolutivo con un predominante trasfondo ético-político de la concepción liberal de la relación del individuo con el Estado. Esta condición conduce a que su comprensión se alcance mayormente a través de un proceso descriptivo más que por un acceso definitorio de un concepto “concluido”.

Por otra parte, no es de menor importancia la dilucidación del carácter de derechos subjetivos (“derechos a”) o de garantías (“obligaciones de”, por parte del Estado) de su contenido. Así esclarece su “fuerza” en el sistema como regla o como principio orientador de la creación e interpretación de normas, y ya en sede de juicio, su capacidad hermenéutica ante las normas aplicables y su ubicación sistemática en el modelo acusatorio. Tal madeja de consideraciones escapa a este desarrollo introductorio.

Al margen de la posición dogmática que se pueda adoptar ante las distintas interrogantes que inspira la institución del debido proceso, lo cierto es que en el ordenamiento jurídico venezolano y, en general, en los países

⁷⁵ Los derechos y garantías propios del debido proceso se han encontrado presentes a todo lo largo y ancho de la historia constitucional venezolana, aunque hayan adquirido una mayor “robustez” en la ahora vigente.

donde, al menos en su realidad estrictamente legislativa, prevalece la concepción garantista, las normas constitucionales consagradoras del debido proceso imponen su sentido, tanto en la creación como en la interpretación y aplicación de las normas, lo que le concede en buena parte un estatus de principio a su contenido⁷⁶.

Sin pretender alcanzar una definición “acabada”, puede decirse que el debido proceso, sintéticamente hablando, es el conjunto de derechos y garantías que conforman el proceso en un Estado democrático e históricamente asociado a la evolución de los derechos fundamentales y de compleja naturaleza jurídica (derecho, garantía, entre otras posibilidades teóricas).

La doctrina venezolana lo ha entendido como un derecho absoluto, es decir, fundamental, por lo que lo consolida como un derecho subjetivo complejo, orientación que parece corresponder a la letra de la Constitución vigente, aun cuando las diferencias conceptuales no por ello quedan cerradas, pues difícilmente se puede sostener, por ejemplo, que el derecho a la defensa, para señalar uno de los más emblemáticos del debido proceso, es apenas un derecho subjetivo del imputado o acusado, cuando su pleno ejercicio y disfrute se relaciona con ciertos deberes asistenciales del Estado con miras a procurar su efectividad, propiedad que el garantismo ha rescatado de muchas instituciones jurídicas⁷⁷.

En el orden de ideas del Derecho subjetivo, Luis Alberto Petit Guerra (2011, p. 67) ha expresado que el debido proceso «es un derecho humano absoluto de índole complejo (*sic*), comprendido por un conjunto de garantías y derechos en su conjunto, que constituyen el instrumento de realización de la justicia. Este contenido axiológico responde al desiderátum: la justicia».

⁷⁶ La distinción no es un ejercicio “académico”, como se le pudiera calificar con cierto desdén, sino que por el contrario desempeña un papel básico en la interpretación y aplicación de normas directa o indirectamente relacionadas con los derechos fundamentales. El principio amplía el campo de significación y de decisión del juez, a diferencia de las reglas, aunque seguramente tal estatus deriva más de la trama argumentativa que de una condición estática y a priori dada por el legislador. Cuando el asunto toca el disfrute y ejercicio de la libertad, la distinción no es de escasa monta.

⁷⁷ Ferrajoli (1995, pp. 851 y 879) sostiene que entre las distintas acepciones del garantismo, una de ellas es la de constituir un modelo normativo del Derecho, límite por lo demás, pero que permite distinguir entre el modelo constitucional y el funcionamiento efectivo del sistema, por lo cual es base para la formulación de juicios de validez. En consecuencia, el garantismo se determina como un instrumento que incide sobre la verificación del funcionamiento efectivo del orden constitucional.

Esta definición guarda concordancia con lo previsto en la Constitución venezolana, artículo 49, el cual consagra los distintos derechos y garantías que deben aplicarse en todo tipo de proceso, sea judicial o administrativo, y en todas sus etapas:

- ✓ Defensa y asistencia jurídica, que comprende: derecho a ser notificado, derecho a acceder a las prueba, derecho a disponer del tiempo y medios adecuados para ejercer la defensa.
- ✓ Presunción de inocencia.
- ✓ Derecho a ser oído con las debidas garantías: plazo razonable, por tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad; derecho a intérprete si no habla el castellano.
- ✓ Derecho a ser juzgado por los jueces naturales que implica el derecho a conocer la identidad del juez, a no ser procesado por tribunales de excepción o comisiones *ad hoc*.
- ✓ Derecho a no ser obligado a confesar.
- ✓ Derecho a no ser juzgado por los mismos hechos por los que hubiese sido juzgado anteriormente.
- ✓ Derecho al restablecimiento o reparación de la situación jurídica causada por error judicial, retardo u omisión injustificados.

Esta posición es muy cercana a la sostenida en sentencias del Supremo español, en las cuales el contenido de la institución se constriñe a los elementos del artículo 24.2 de la carta magna⁷⁸, cuyos elementos también, en su inmensa mayoría, también aparecen en el artículo 49 de la Constitución venezolana de 1999.

⁷⁸ Artículo 24.

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Según Iñaki Esparza Leibar (1995, p. 231), dichas sentencias sostienen que el debido proceso no abarca los derechos de acceso a la justicia, acción, impugnación ni a la ejecución de resoluciones judiciales, aunque sí abarca la tutela judicial efectiva, contenida en el N° 1 del artículo 24, a diferencia del texto constitucional venezolano que consagra la tutela judicial efectiva en otra disposición, la del artículo 26, encabezamiento, y cuyo único aparte garantiza los atributos de la justicia: «...expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles»⁷⁹.

Escovar León, en Venezuela, se inclina por la tesis que hace del debido proceso una suerte de derecho macro o aglutinador de lo que denomina Derecho Constitucional Procesal (citado por Bello Tabares y Jiménez Ramos, 2006, pp. 343 y 344), en tanto que, según Bello Tabares,

las reglas del debido proceso constitucional, se ubican o forman parte tanto del derecho a la tutela judicial efectiva como del debido proceso, ambas contentivas de derechos o garantías mínimas diferentes pero que de suyo, en definitiva forman parte de los derechos fundamentales y humanos que tienen todas las personas en el marco de un proceso judicial (p. 360).

La discusión no parece tener mayor alcance más allá de lo sistemático y expositivo, con cierta relación vicaria respecto al texto nacional, relación que en el dominio constitucional y de los derechos fundamentales ocupa un plano secundario. Tampoco se presenta como una diferencia –o semejanza– importante en orden a los mecanismos de defensa, pues tratándose de derechos fundamentales, el amparo emerge como el vehículo jurídico de su protección y restitución, al margen de si proviene la lesión o no de sentencias judiciales, según la diferencia de procedimiento pautada por la Sala Constitucional en sus sentencias 1 y 7 del año 2000, ni tampoco respecto a la identidad del bien o derecho lesionado, pues tanto por vía de violación del debido proceso como de la violación a la tutela judicial efectiva, puede violentarse el derecho a la libertad personal o ambulatoria, que es generadora del *habeas corpus*.

En diversas sentencias, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado respecto al alcance y contenido de la tutela judicial efectiva. Así, por ejemplo, la decisión del 6 de junio de 2012:

⁷⁹ Además de gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa.

Asimismo, esta Sala, en relación al derecho a la tutela judicial efectiva, la sentencia n° 708, del 10 de mayo de 2001, caso: Juan Adolfo Guevara y otro, ratificada en sentencia n° 1303, del 26 de junio de 2007, caso: Alejandro Rojas, interpretó con carácter vinculante los artículos 26 y 257 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los siguientes términos:

El derecho a la tutela judicial efectiva, de amplísimo contenido, comprende el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado, es decir, no sólo el derecho de acceso sino también el derecho a que, cumplidos los requisitos establecidos en las leyes adjetivas, los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido, de allí que la vigente Constitución señale que no se sacrificará la justicia por la omisión de formalidades no esenciales y que el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia (artículo 257). En un Estado Social de Derecho y de Justicia (artículo 2 de la vigente Constitución), donde se garantiza una justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles (artículo 26 *eiusdem*), la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando que si bien el proceso sea una garantía para que las partes puedan ejercer su derecho de defensa, no por ello se convierta en una traba que impida lograr las garantías que el artículo 26 constitucional instaura.

Esta interpretación y otras similares han conducido a una doctrina constante que asocia la motivación con la tutela judicial efectiva, antes que a los demás elementos garantistas del artículo 49 constitucional.

Es claro que es un tema al que no se le puede dedicar más atención sin que ello signifique un desvío del objeto de esta investigación.

En definitiva, los principios integrados en los artículos 26, 49 y 257 de la carta magna venezolana de 1999, conforman el modelo procesal en nuestro país e igualmente estructuran los derechos y garantías del imputado^{80,81}, así

⁸⁰ El COPP, en su artículo 125, enuncia en doce numerales un vasto conjunto de “derechos” del imputado –los mismos en su mayoría tienen un claro sentido de aplicación en la fase preparatoria–, que desarrollan el derecho de defensa, la tutela judicial efectiva y el derecho a la integridad y dignidad.

⁸¹ El sentido expansivo del debido proceso es destacado por Iñaki Esparza Leibar (1995, pp. 232 y ss.)

como también los de la víctima, reproducidos y desarrollados en el COPP⁸², con notoria influencia en la composición del sistema jurídico normativo, pero también en el orden jurídico institucional (sistema judicial).

Otro punto digno de ser considerado es que, según el mandato constitucional del artículo 257, el procedimiento debe ser “breve”, empero esta previsión no se debe interpretar y aplicar en detrimento de derechos fundamentales, pues, antes por el contrario, el derecho a un procedimiento “breve” forma parte del elenco de derechos procesales constitucionales junto al proceso “sin dilaciones indebidas”, es decir, dicho en positivo, a un proceso de duración “razonable”, principio que se remonta a la carta magna de Juan Sin Tierra y recogido en la mayoría de los acuerdos y tratados internacionales, tanto de América como de Europa⁸³.

En pocas palabras, el derecho a ser juzgado en un “plazo razonable” indica que el juicio, entre otros atributos, debe ser breve, lo que no debe ser tomado como una expresión tautológica, pues aunque lo “breve” y lo “razonable”⁸⁴ se conjugan en una misma unidad conceptual, no son forzosamente intercambiables entre sí, pues lo segundo añade a la brevedad una cualidad que atiende al fin de la norma y a su objeto, entendida esta racionalidad como la relación medio-fin, conforme la conocida clasificación weberiana.

Contar con la brevedad en tanto la misma sea razonable, puede ser tomado como una expresión tautológica, pues entonces lo “razonable” y lo “breve” se confunden en un solo concepto, pero al parecer, la disposición constitucional venezolana no da mucho margen de interpretación que concilie y armonice ambas normas: duración razonable, ex artículo 26, y brevedad, ex artículo 257.

En el mundo jurídico procesal, la brevedad da origen a ciertos procedimientos especiales, cuyas características recomiendan el acortamiento de plazos, por resultar innecesarios, amén de responder a un cierto reclamo social sobre la ineficacia del sistema judicial para dar respuesta pronta a los distintos conflictos sociales que le corresponde redefinir, para utilizar la expresión

⁸² Salvo señalamiento en contrario, porque la numeración no haya sufrido cambios a consecuencia de la reforma del 15 de junio de 2012, se distinguirá entre las disposiciones del Código reformado (2009) y el que entra en vigencia el 1° de enero de 2013.

⁸³ Grillo Ciochini (2003, p. 117).

⁸⁴ Artículos 26 y 257 constitucionales.

de Binder (1993, p. 26)⁸⁵. En el sistema venezolano, el procedimiento abreviado, previsto en los artículos 372 y siguientes del COPP, es un ejemplo de lo recién dicho, lo que no quiere decir que se haya concebido y regulado del mejor modo posible, asunto que por ahora escapa a consideraciones más específicas.

En síntesis, según el modelo constitucional venezolano, todo proceso, sin distinciones, debe ser breve. Luego, aquellos que suprimen o reducen ciertos plazos se pueden denominar “brevísimos”, pero en ningún caso en sacrificio del debido proceso. Al menos en teoría. Es igualmente posible denominarlos de “formas simplificadas”, con lo cual se gana en claridad expositiva sin desmedro de la sistematización normativa⁸⁶.

Un tema estrechamente asociado es el de la formalidad procedimental, cuya reducción proclama la tutela judicial efectiva. En la medida en que el proceso sea breve, el ordinario, la formalidad se debe reducir, y aun más cuando el procedimiento es brevísimo⁸⁷. En pocas palabras, el modelo que exige procedimiento breve conduce a procedimiento de reducida formalidad, y si es brevísimo, la formalidad debe quedar llevada al mínimo.

⁸⁵ El conflicto como simiente del Derecho es una idea que goza de general aceptación en la doctrina jurídica, particularmente la procesal. Basta con recordar a Jaime Guasp, pero más contemporáneamente, a Alberto Binder: «Quien optó con verdadera vocación por la carrera de leyes, eligió dedicarse a un área muy particular de la vida social: *la solución de los conflictos...* el Derecho es un formidable instrumento para solucionar conflictos (también para evitarlos, que es un modo anticipado de solución) o para generarlos, que es otro de sus efectos sociales. Se trata de una herramienta que sirve para solucionar los conflictos de diferentes maneras, según las valoraciones dominantes en una sociedad determinada y en una época precisa. Por supuesto, la palabra “solución” no tiene aquí un significado muy preciso... hasta se podría decir que el Derecho nunca soluciona nada; que lo que hace, en realidad, es *redefinir los conflictos* humanos, a veces de un modo más aceptable para todas las partes involucradas» (cursivas en el original).

⁸⁶ Conforme la exigencia constitucional, podría decirse que el procedimiento abreviado es brevísimo, pues el ordinario es breve por definición, so pena de contrariar la norma constitucional. Sin embargo, seguramente no es este el mejor entendimiento de las normas en cuestión. Lo de breve no es una clase del proceso, según la Constitución, sino una propiedad de todo proceso. El asunto no es de palabras solamente, sino que tiene implicaciones que no sería propio de este trabajo entrar a desarrollar.

⁸⁷ Como ya se ha visto, la jurisprudencia del Supremo español diferencia entre tutela judicial efectiva y debido proceso y traslada al ámbito de este último el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: «La tutela judicial efectiva no es un concepto genérico dentro del cual se hayan de entender insertos derechos que son objeto de otros preceptos constitucionales distintos como es, por ejemplo, el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, siendo posible la violación de los dos derechos incluso en relación de causa a efecto, pero jurídicamente no es admisible una implicación recíproca

El problema consiste en que para la política legislativa y la interpretación y aplicación de la ley, en ninguno de los dos casos debe quedar afectada la integridad del bloque de derechos y garantías constitucionales del debido proceso. Para ello es preciso recurrir al principio de proporcionalidad, en primer término, cuyos criterios de orden normativo se deben compaginar con otros de índole prenormativa, como los de oportunidad y necesidad, que vinculan la política legislativa del Estado⁸⁸.

Presentadas las anteriores consideraciones de carácter predominantemente constitucional, es la oportunidad de introducir otras de índole procesal con miras a examinar, aun sintéticamente, el denominado “procedimiento abreviado”⁸⁹, previsto para delitos en situación de flagrancia, habida consideración de su estrecha vinculación con la eventual detención con ocasión de la comisión de faltas.

Procedimiento breve

Sostiene Binder (2004, p. 60)⁹⁰ que el análisis del proceso penal debe realizarse atendiendo a tres postulados básicos relativos a la estructura del proceso y su funcionamiento. Tales postulados son:

Necesaria referencia a la política criminal

Es necesario superar el procedimentalismo procesal como simple mecanismo o instrumento al servicio del Derecho Penal, lo cual es posible mediante la recuperación funcional, la recuperación conceptual y la recuperación de lo jurisdiccional. Interesa evaluar el “funcionamiento concreto” del

por la que se afirma la existencia de una lesión porque se haya producido también la otra» (Sent. del 19-07-1985, citada por Bello Tabares y Jiménez Ramos, 2006, p. 53).

⁸⁸ Sobre los mismos, no es necesario insistir ni extenderse en mayores comentarios, so pena de desviar el objeto del trabajo. No obstante, se aclara que por prenormativo se entiende, quizá sin excesivo rigor definitorio, el conjunto de elementos primordialmente sociopolíticos que se introducen en el discurso normativo sin una estructura jurídica consistente e inequívoca. Así, por ejemplo, el concepto de “oportunidad” es más “social” y menos “normativo”, que el de “presunción de inocencia”, si de principios se trata, o de “audiencia preliminar”, si a actos procesales nos queremos referir.

⁸⁹ En el COP reformado en el año 2009, este procedimiento regía para delitos flagrantes y delitos menores. Con la reforma del año 2012 se creó un procedimiento especial para los llamados “delitos menos graves”, que son aquellos cuya pena no supera los ocho años en su límite máximo (artículos 354 y ss.), mas no se previó ninguno específico para aquellos que no conlleven pena no privativa de libertad.

⁹⁰ A quien seguiremos en lo sucesivo, salvo advertencia en contrario.

sistema judicial en el ejercicio de la política criminal; igualmente, importa privilegiar los instrumentos conceptuales que esclarezcan la funcionalidad político-criminal, para lo cual el garantismo de Ferrajoli puede ser el “medio más idóneo”. Por último, la recuperación de lo jurisdiccional reclama el extrañamiento del sistema de justicia de todos aquellos asuntos que están alejados del conflicto base.

Estructura sintética y culturalmente condicionada del proceso de dos fuerzas: la eficiencia del poder penal del Estado y las garantías que procuran evitar un uso arbitrario de ese poder

En conclusión, un balance entre dos elementos que procuran su propia eficiencia, pero es el caso que tal balance no es estático, sino una constante pugna entre opuestos que ocultan fuerzas reales, por lo que se puede concluir que el proceso penal escenifica la guerra entre dos energías: la intrínseca del poder del Estado y la propia de la idea del Estado de Derecho, que pauta límites al ejercicio del poder público.

La justicia penal no soluciona ningún conflicto, sino que se dirige a la redefinición del conflicto en términos más legítimos o pacíficos para una determinada sociedad

Esta redefinición es inseparable de la selectividad del sistema penal, en el cual el proceso actúa conjuntamente con otras instituciones (“Policía, Ejército en nuestros países, etc.”)⁹¹ para constituir una selección secundaria «ya que abre o cierra sus esclusas, según una definición de criterios que conforman el sustento social o de facto de lo que luego se teorizará a través del “principio de oportunidad” de “disponibilidad de la acción penal”» (Binder, 2004, p. 67).

De este modo, prosigue Binder, la simplificación del proceso lleva consigo:

- a) La modificación en la formulación y configuración de la política criminal.
- b) Un nuevo punto de equilibrio en la dialéctica “eficiencia-garantía”.
- c) Una modificación del proceso de redefinición del conflicto y sus procesos subsidiarios (obtención de hechos, obtención de normas y obtención de valores).

⁹¹ Es posible pensar que el “etc.” con el cual concluye Binder su ejemplificación, puede alojar también a los medios de comunicación.

Como se ve, no es de escasa monta y significación la adopción de procedimientos breves, sino que por el contrario se necesita un soporte teórico que la justifique y una evaluación funcional que la respalde, pues de otro modo se puede convertir en un instrumento procesal –además de ineficiente, lo que es aun más grave–, jurídicamente inaceptable en un Estado de Derecho por ser violatorio del debido proceso, incluso en un sentido no solo formal, sino también sustancial.

Son varias las causas que pueden contribuir a entender la razón de ser de los procedimientos breves, distintas en su origen, en su importancia y significación.

Por una parte, el desgaste del sistema de justicia debido a la saturación que padece por el elevado número de juicios que debe tramitar, lo que determina una atención deficitaria por exceso y por defecto. Lo primero porque se atiende un número excesivamente alto de casos, y lo segundo porque, en contrapartida, no se ocupe o no suficientemente, de aquellos que sí deben ser atendidos plenamente, al menos según la ponderación que la cultura de la respectiva sociedad le concede. Tal ineficacia por la tardanza en la respuesta o la insatisfacción y descrédito social del sistema de justicia –inseparable de sus actores y sus actos–, por la inadecuada “solución” (o “redefinición”) de la situación planteada como causa judicial⁹², se traduce en una sensación de injusticia y, en el mejor de los casos, de inoperancia de la legalidad como hábitat de la sociedad. A este trasfondo, que pudiera llamarse social, se suma la racionalidad jurídica que justifica el sistema de justicia, que no necesariamente coincide con la noción de racionalidad de los ciudadanos que esperan respuesta del mismo.

Los principales argumentos que se han esgrimido a favor de la abreviación de los procedimientos, consisten en la proporcionalidad que debe existir entre el enjuiciamiento penal y público y la entidad del hecho, aun cuando se ha venido extendiendo hacia hechos de mediana gravedad, siempre que haya facilidad de prueba y de tipificación (Cafferata Nores, 1998, pp. 139 y 143), es decir, obtención de hechos y obtención de normas, en el lenguaje de Binder.

⁹² Asunto a reflexionar es si todas las causas que conoce el sistema de justicia son realmente conflictos sociales o, si por el contrario, puede también hablarse de un conflicto secundario o derivado entre el imputado y el poder.

Según Cafferata Nores (1998, p. 144), el presupuesto del procedimiento breve viene dado por los acuerdos, tanto en sentido formal como en sentido sustancial. Lo primero alude, según parece desprenderse de su explicación, a la existencia del consenso –entre el tribunal, el fiscal, el imputado y el defensor– de omitir la recepción de pruebas en el juicio oral y público y basar la sentencia en las pruebas aportadas por la investigación, sin que se pueda imponer una pena mayor a la solicitada por el fiscal del Ministerio Público. Este presupuesto se da en la legislación argentina comentada por el autor. En el caso venezolano, las instituciones más cercanas son la admisión de los hechos (Art. 375 COPP) y los acuerdos reparatorios (Arts. 41 y ss. COPP), que si bien se distinguen del procedimiento abreviado, técnicamente hablando, tienen en común la reducción de lapsos, aunque sus presupuestos de procedencia difieren.

Volviendo a la abreviación por razón de acuerdos, se puede agregar lo que sigue.

Sustancialmente hablando, el acuerdo implica un criterio utilitario según el cual el Estado “paga” con una rebaja de pena al imputado⁹³ que colabora, lo que no siempre merece reproche, pues como dice Cafferata Nores (1998, p. 145), en ocasiones legítimas formas de negociación *extra legem* nada infrecuentes en la actualidad. Sin embargo, el efecto que se le reconoce a la manifestación de voluntad que actúa como limitante del poder punitivo del juez penal, requiere un cierto grado de idoneidad, lo que a su vez implica que el Estado no debe apropiarse de los espacios de consenso, lo que no sería más que la consolidación de prácticas inquisitivas, a decir de Bovino, citado por Cafferata⁹⁴ (p. 147).

⁹³ El término imputado se utiliza como sinónimo de acusado, inculpado o sub júdice. Así se evitan repeticiones o precisiones técnicas que hacen más densa la lectura sin compensación de una mejor explicación de la idea que se quiere expresar. En ocasiones, el rigor técnico no facilita la claridad de la exposición.

⁹⁴ Para Cafferata Nores (p. 147), esta crítica procede en el caso del *plea bargaining*, en el cual el fiscal ostenta un poder de decisión sobre la existencia del hecho, así como sobre la clase y monto de la pena, en tanto que en Argentina, al igual que en Venezuela, hay que agregar, el tribunal tiene facultad revisora. Edmundo Hendler (1996, pp. 198 y 199) apunta que la exclusión del tribunal en la negociación no se da en todos los estados, no obstante la regla 11 (e) (1) de las Federal Rules of Criminal Procedure. Existen cuatro modalidades: 1) total prescindencia del juez; 2) participación implícita por el conocimiento del criterio de graduación de la pena; 3) participación incidental y ambigua; 4) participación directa en el compromiso previo a la declaración de culpabilidad. En todos los casos, el requisito impermitible es la asistencia del abogado en el proceso de negociación (1996, pp. 198 y 199).

Lo cierto es que el consenso supone un acuerdo de voluntades con análogas condiciones de negociación, pero ello no sucede en el juicio penal, pues una de las partes, el fiscal, si del modelo acusatorio con exclusividad de la titularidad de la acción se trata, tiene a su favor el poder investigativo y la pretensión de castigo. Ahora, si se observa desde el punto de vista externo al proceso, se suma el poder de castigar de otro órgano del Estado, el juez, por lo que a la postre el ciudadano se enfrenta al poder duplicado del Estado: poder de acusar y poder de juzgar, lo que aniquila cualquier posibilidad de una relativa igualdad de las partes en el proceso de negociación, cuya máxima expresión es el *plea bargaining* de la legislación norteamericana, en virtud del cual, como lo explica John H. Langbein, citado por Fierro-Méndez (2006, pp. 102 y 103), se ha instalado un procedimiento inquisitivo propio de la Europa medieval que pone en manos del fiscal las tres fases del procedimiento penal estadounidense: acusación, decisión (propia del jurado), sanción (propia del juez). El tema es tan grave que, en algunas jurisdicciones, 99% de las condenas proviene del *plea bargaining*, tal si fuese el procedimiento ordinario y regular, cuando lo cierto es que la Constitución norteamericana, en su sexta enmienda, declara que «En toda persecución penal, el acusado tendrá derecho a juicio por un jurado imparcial», y en este procedimiento no hay ni juicio ni jurado.

El Tribunal Supremo de Estados Unidos se ha pronunciado con el fin de dotar a la institución de las mayores garantías posibles. Así, en el caso *Brady versus United States* (1970), expresó que para que el acuerdo fuese eficaz y válido no podía ser el fruto de presiones o amenazas (Barona Vilar, 1994, p. 76).

A su vez, en el estado de California, en las Rules of Court se establecieron consecuencias:

- a) El acuerdo debe ser oral entre las partes y posteriormente emitido por escrito ante la Secretaría del órgano jurisdiccional.
- b) El acuerdo debe ser reproducido ante los funcionarios jurisdiccionales.
- c) Las partes lo deben elaborar por escrito con indicación de sus términos.
- d) Los abogados y auxiliares del juez deben preparar y emplear módulos para realizar el acto en el cual se lleva a cabo el *plea bargaining*.

- e) El tribunal debe informar al imputado que la aceptación del acuerdo por parte del juez no es irrevocable y, además, que si el juez retira su consentimiento, el imputado puede hacer también lo propio (p. 77).

En cuanto a los procedimientos breves propiamente dichos, cabe agregar que no se puede negar sus ventajas: evitan la inseguridad a las partes del resultado del proceso; reducen el costo del sistema judicial; descongestionan el sistema de casos sencillos y le brindan mayores y mejores oportunidades para ocuparse de los casos graves; reduce el número de presos sin condena. Y, respecto al imputado, tienen como ventajas: pueden recibir una pena inferior a la que probablemente le hubiese correspondido de haber habido juicio; ahorran gastos; reducen el tiempo de exposición pública; evitan el desgaste emocional del juicio; y tienen la previsión de que su condena no excederá a la solicitada por el fiscal, sin dejar de mencionar que le restauran dignidad al participar en la negociación, en vez de ser sometido a una condena impuesta (Cafferata Nores, 1998, pp. 150 y 151).

Contra estas ventajas conspiran otras consideraciones: se desplaza la verdad material, privilegiando la meramente consensuada o “admitida”, lo que pone en riesgo el fundamento y razón del principio de legalidad, piedra axial del sistema jurídico democrático, y puede, entonces, ser usado como un modo coactivo de imposición de pena menor, principal reproche al *plea bargaining* (p. 154).

En síntesis, puede derivarse del análisis de Cafferata Nores que el procedimiento breve debe descansar sobre ciertos presupuestos:

- a) Facilidad de prueba de los hechos y de la culpabilidad
- b) Hecho leve, aunque en algunas legislaciones se incluyen de mediana gravedad
- c) Acuerdo del imputado
- d) Debido proceso
- e) Control jurisdiccional

Establecido el marco jurídico constitucional de referencia, importa ahora un sintético análisis de la estructura procesal.

La estructura procesal penal⁹⁵

El proceso penal se estructura según *principios* generales y específicos que persiguen determinados *finés* mediante ciertas *funciones*, conjunto de factores que se reflejan en todas o algunas de sus etapas. Así, se puede añadir que los principios generales se concentran en el debido proceso y los específicos son fundamentalmente de carácter técnico y organizativo como, por ejemplo, el carácter no contencioso de la fase intermedia, la escrituralidad predominante en la preparatoria, en tanto que otros tienen orientación garantista en razón de las características de la etapa procesal correspondiente como, por ejemplo, la oralidad en el debate oral y público.

Los fines generales se nuclean alrededor de las normas contenidas en los artículos 257 constitucional (realización de la justicia) y 13 del COPP (establecimiento de la verdad de los hechos por vías jurídicas y la justicia en la aplicación del Derecho), mientras que los específicos son propios de cada etapa en particular, como se verá *infra*.

Alrededor de los fines se articulan las funciones entendidas como las actividades propias de cada una de las etapas que constituyen el proceso penal.

El proceso ordinario es el modelo legal garantista por excelencia, aunque sea susceptible de salvedades en casos específicos de disonancia o colisión con el debido proceso (modelo jurídico), que constituye el valor óptimo e ideal que ejerce fuerza de atracción respecto a todas las demás normas procesales con relación a las cuales desempeña el papel de filtro hermenéutico.

Las etapas que conforman el proceso penal ordinario son:

Investigación (fase preparatoria)

Depuración (fase intermedia)

Juicio (debate oral y público)

Ejecución⁹⁶

⁹⁵ Esta investigación fue realizada bajo la vigencia del COPP reformado el 3 de septiembre de 2009. La reforma del 15 de junio de 2012 suprimió el procedimiento para las faltas y se está a la espera, para el momento en que se escriben estas líneas, de la promulgación de un código o ley que regule dicho procedimiento, aun cuando al parecer el instrumento incluirá también la derogación del Libro Tercero del Código Penal, empero, hasta la fecha, no hay información clara al respecto.

⁹⁶ Aunque el COPP no lo prevé expresamente como etapa, lo cierto es que la judicialización de la etapa de ejecución aconseja incluirla como una de las fases del proceso. Se trata de una “tara genética” del COPP que hasta la fecha ninguna de las reformas se ha ocupado de remediar.

La etapa preparatoria tiene como fin la preparación del debate oral y público, y entre sus principales funciones se encuentra investigar el hecho, lo que comprende las circunstancias, identidad de agentes y partícipes, así como asegurar los objetos pasivos y activos⁹⁷, e imputación. Entre los principios que lo rigen, tenemos, entre otros, la escrituralidad predominante, reserva y carácter no jurisdiccional.

La fase intermedia persigue depurar la fase preparatoria y finaliza con el acto conclusivo, del cual depende la apertura o no del debate oral y público. Sus funciones son, básicamente, decidir afirmativa o negativamente sobre la imputación (*rectius*: acusación) y sobre el impulso probatorio, así como depurar el proceso (decidir sobre excepciones). Se rige básicamente por el principio técnico organizativo de no contención y los generales del debido proceso.

El debate oral y público tiene por finalidad establecer la decisión afirmativa o negativa del tipo y la culpabilidad, por lo cual su función radica en la actividad probatoria y argumentativa y se ciñe a los principios del debido proceso, además de los que le son propios: intermediación, publicidad, oralidad, continuidad y concentración.

La ejecución es la etapa destinada (finalidad) a que la ejecución de la pena se lleve a cabo con respeto a todos los derechos y facultades consagrados en el ordenamiento jurídico (ex artículo 478 del COPP 2009; artículo 470 COPP 2012).

Los principios que la rigen son los propios del debido proceso, pues es una fase judicial, más los específicos que orientan la ejecución de la pena que consagran la Constitución y el subsistema penitenciario (*vid.* Art. 272 constitucional)⁹⁸.

Las funciones se concretan en los distintos actos que la configuran, especialmente los atinentes a las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena, redención de pena por el trabajo y el estudio, conversión y conmutación de pena, y extinción de la misma (Artículos 479 y ss. COPP 2009 artículos 482 y ss. COPP 2012).

⁹⁷ Artículo 283 del COPP 2009; artículo 285, COPP 2012.

⁹⁸ La idea básica de la norma está contenida en su inicio: “El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la *rehabilitación* del interno o interna y el respeto a sus *derechos humanos*” (destacado nuestro).

Estas etapas se suceden y sustancian por las decisiones que se configuran según sujetos, criterios, oportunidad y finalidad.

Este esquema, tal como ha sido brevemente descrito, es susceptible de modificaciones en los procedimientos especiales, según razones de política criminal y política legislativa, que permiten introducir variaciones en mejor procura de la realización de la justicia según los *sujetos* (presidente de la República y altos funcionarios, extradición); *naturaleza del objeto del proceso* (delitos dependientes de instancia de parte⁹⁹, faltas, medidas de seguridad, reparación de daños y perjuicios); y *modalidad probatoria* (admisión de los hechos y procedimiento abreviado)¹⁰⁰.

Antes de abordar el análisis sintético del procedimiento en materia de faltas en el COPP 2009, análisis que puede aportar criterios respecto a la nueva legislación a dictar, es conveniente introducir algunas consideraciones acerca de lo que se ha denominado “poder de policía”, pues en nuestro marco jurídico es relevante por el alcance de la intervención policial conducente al conocimiento del hecho, o derivada del mismo y que en su conjunto constituyen las denominadas “diligencias policiales”, que se caracterizan por su carácter dinámico y un actuar en búsqueda de la verdad material de la perpetración de hechos de la vida que revisten carácter penal, delictivo o contravencional (Esquirol Zuloaga, 2006, p. 57).

El sintagma “poder de policía” se debe asociar a una perspectiva amplia del proceso como institución jurídica, pues así se facilita tanto su comprensión como su explicación, sin excluir las posibilidades de posiciones críticas ante el orden legal que lo regula.

Si se entiende, conforme lo aporta la intuición básica, el proceso está constituido por un conjunto de actos integrados en un sistema axiológica

⁹⁹ Muy probablemente se diga que no hay “naturaleza jurídica” propia de estos hechos, pues, *v.gr.*, la decisión de que sean o no a instancia de parte es una decisión legislativa discrecional por razones de política criminal, lo que es verdad *prima facie*, pero es el caso que tal decisión debe depender de algunos criterios asociados a las características del hecho que pueden conformar lo que a falta de otra expresión, se llama “naturaleza jurídica”. Lo mismo cabe decir respecto a las faltas, cuya “naturaleza sustantiva” es igual a la de los delitos, pero una cosa es la sustancia y otra el modo de conocerlas, aunque estén asociados. El “cómo” no es una simple elección metodológica y el proceso es, en última instancia, un método de conocimiento y, claro está, también algo más.

¹⁰⁰ Más de un criterio puede justificar la especialidad de cada procedimiento. Así, por ejemplo, puede decirse que tanto la naturaleza del objeto del proceso como la modalidad probatoria concurren en la explicación y justificación de la especialidad del procedimiento abreviado.

y teleológicamente estructurado y organizado según un determinado sistema judicial. Hay que reconocer que en la conformación de esos actos y del sistema confluyen determinados factores que no son del todo “puramente procesales” y cuya develación puede desplegarse desde el centro del círculo procesal a la periferia. Para ello importa considerar el acto procesal como la médula del proceso.

Desde tal premisa, los actos se pueden entender según la forma, el contenido, el fin y el sentido. En orden a lo primero, hay que atender a su modo y oportunidad de manifestarse; el contenido atiende a los sujetos y sus pretensiones; el fin corresponde a la convergencia de los intereses subjetivos y objetivos normativos; en tanto que el sentido proviene de la significación del acto según el esquema ético-político del sistema del cual forme parte.

Los sujetos actúan según facultades, derechos, deberes, cargas y poderes, para lo cual hay que considerar el carácter de la interacción, sea en un sentido horizontal, en la cual el otro u otros sujetos disponen de análogas condiciones en términos de sucesión dialéctica inmediata, sea que en el vertical no existe tal capacidad dialéctica del otro u otros sujetos en términos de interacción conformante del acto, pues aunque disponga de medios o remedios para restablecer condiciones de legitimidad, los mismos, de ordinario, operan a posteriori y una vez perfeccionado el acto. Es el caso de los llamados poderes, entre los cuales se encuentra el del Ministerio Público para intentar la acción, por ejemplo, y los que ejerce el órgano policial, particularmente en la fase de investigación.

Así, la condición de la índole de intervención no es contigua al carácter del sujeto (imputado, víctima, fiscal, por ejemplo), sino que se define en razón del contexto procesal, es decir, según el acto de que se trate, entendido conforme la complejidad antes mencionada. Por ello, el fiscal del Ministerio Público ejerce poder al acusar, pero en la actividad probatoria un derecho¹⁰¹.

¹⁰¹ Lo anterior podría entrar en colisión con la concepción del debido proceso como conjunto de derechos y garantías del ciudadano ante el Estado, y no una condición del Ministerio Público. Si bien el asunto es digno de mayor consideración, ajeno al propósito introductorio de estas breves reflexiones, puede adelantarse que el debido proceso en cuanto categoría procesal compleja que se predica del ciudadano ante el Estado en una relación procesal, ello no excluye que algunas de las subcategorías, derecho, por ejemplo, puede atribuirse a relaciones procesales específicas, aunque no se trate de una derivación del debido proceso.

Poder de policía

Puede definirse así: «Es la potestad jurídica en cuya virtud el Estado, con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, el orden público, la moral y el bienestar general de los habitantes impone, por medio de la ley y de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales» (Rizzi, 1971, p. 433). Esa limitación abarca también derechos colectivos, como el derecho a la protesta y el derecho a huelga, por citar dos muy importantes para el ejercicio de la ciudadanía, en particular, su uso para hacer valer los derechos individuales.

Este poder se ejerce mediante la intervención en el acto de conocimiento y, por supuesto, en la actividad de investigación, que en el ordenamiento jurídico nacional aparece consagrado en el artículo 156, 6º, constitucional, y más específicamente en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana de 2009.

En efecto, la actuación policial en la etapa previa a la solicitud de enjuiciamiento equivale, procesalmente hablando, a una fase de investigación que se confunde con el acto mismo de conocimiento del hecho, por lo que su actividad se restringe a la identificación de los autores y partícipes y aseguramiento de objetos activos y pasivos, sin la facultad detentiva por “flagrancia”, pues esta categoría no corresponde a las faltas, como se demostrará luego.

El ejercicio de este poder se manifiesta en las demás etapas del proceso, especialmente en materia de faltas, al menos en el Código de 2009.

Conocimiento

La investigación está precedida por un acto de conocimiento de doble dimensión: pasiva: la recepción de la información o *notitia criminis*, y otra activa, la admisión de la información y la ejecución de la actividad conducente al acto que decide, tanto la apertura como el resultado de la investigación.

Respecto a la *notitia criminis*, hay que diferenciar a su vez entre el legitimado activo (informante) y el pasivo (receptor).

Las disposiciones que regulan el procedimiento en materia de faltas no definían los modos de las *notitiae*, por lo que resultaba necesario remitirse

al procedimiento ordinario, en el cual se establece tanto la modalidad de oficio (Art. 283, ahora 265) como la de denuncia (Art. 285, ahora 267) para el conocimiento de la perpetración de un hecho punible, en tanto que la querrela se reserva solo para los delitos y no para las faltas (Arts. 292 y ss.; 274 y ss. en el COPP 2012), según la expresión literal de las disposiciones mencionadas.

Se considera que la restricción de la querrela para los delitos con exclusión de las faltas conduce a una restricción en el acceso a la justicia¹⁰², vale decir, que el principio y derecho de la tutela judicial efectiva puede conducir a ampliar la norma contenida en los artículos antes mencionados, a fin de que se extienda a las faltas; sin embargo, por el diseño del procedimiento especial, no parece viable la admisión de querrela en materia de faltas, ya que las fases procedimentales de la querrela común no guardan ningún alojo en las normas del procedimiento de faltas.

Estrechamente asociado a lo anterior se encontraba el rol de la víctima en materia de faltas, ausente en las normas reguladoras de su procedimiento, vacío que es de esperarse se colme en la nueva legislación, ajustándose así a la legislación internacional y nacional, que otorga un lugar relevante a la víctima en el proceso penal.

Por imperio de los artículos 23 y 118 del COPP (hoy 23 y 120), la víctima ocupa un lugar central en el proceso penal, pues su protección y reparación del daño sufrido es uno de sus objetivos, y le corresponde al Ministerio Público “velar por dichos intereses en todas sus fases”, y no tiene sustento constitucional que en el procedimiento por faltas la víctima se encuentre desvalida¹⁰³.

¹⁰² Un proceso penal menos garantista como el español, admite, sin embargo, la querrela en materia de contravenciones.

¹⁰³ En efecto, la Constitución en su artículo 21, consagra el principio de igualdad formal, pero también el deber estatal (garantía prestacional) del Estado de garantizar las «condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva». A su vez, el artículo 26, encabezado, establece el derecho de toda persona de acceder a los órganos de justicia para hacer valer sus derechos e intereses. A consecuencia de ello, el COPP, en su artículo 23, pauta la protección de las víctimas de hechos punibles, por lo que incluye las faltas, en cuanto les reconoce el derecho de acceder a los órganos de justicia penal «de forma gratuita, expedita, sin dilaciones indebidas o formalismos inútiles», y asimismo proclama que «la protección de la víctima y la reparación del daño a la que tengan derecho sean también objetivos del proceso penal», disposición similar a la del artículo 118 del mismo texto. Hoy la norma aparece en el artículo 111, p. 15, que añade: «...y ejercer la representación cuando se le delegue o en caso de inasistencia de esta

Dado que los derechos de la víctima son fundamentales, pues corresponden a la protección de su integridad y dignidad, se concluye que el silencio normativo no es obstáculo para su intervención en este procedimiento, salvo la restricción de la querrela.

En consecuencia, la víctima debía ser considerada legitimada para denunciar e intervenir en el procedimiento por faltas, no obstante el silencio de las disposiciones derogadas de los artículos 382 y siguientes del COPP, en cuanto este sujeto procesal.

Por lo que se refiere al legitimado pasivo, es preciso señalar lo siguiente.

Según el artículo 382, varias veces citado, el legitimado pasivo era el funcionario que había tenido conocimiento de la falta o aquel que la ley designó para su persecución, asunto tratado *supra*.

Respecto a las diligencias de investigación, cabe decir que el COPP no les dispensaba ninguna regulación específica, pues se limitaba a señalar que el acta de solicitud de enjuiciamiento del funcionario (Ministerio Público) debía incluir los «datos pertinentes, agregando los documentos y los objetos entregados por el infractor o infractora, o que se incautaron», con lo cual unificaba los momentos procesales de investigación y de solicitud de enjuiciamiento, diferenciados en el proceso ordinario.

El legislador suponía que los órganos de prueba –posiblemente escasos por la mínima dañiosidad del hecho– se recogían con la información, de modo similar a la situación de flagrancia. De allí que preveía que los modos de recolección eran básicamente dos: “entregados” por el infractor o “incautados”.

El primer supuesto puede ocurrir por acto voluntario del infractor o con ocasión de una condición de “descubrimiento” de la perpetración del hecho-falta, que es materialmente equivalente a la flagrancia del hecho-delito.

El segundo podía derivar de actos de *exhibición*, de *inspección* o de *allanamiento*.

al juicio». Lamentablemente, una disposición similar no la recoge la Ley Orgánica del Ministerio Público, al menos en sus disposiciones generales, aunque sí hay explícitas referencias a la asistencia de la víctima en la regulación de las competencias especiales de los fiscales.

La exhibición es, como se desprende de su concepto ordinario e incluso jurídico, un acto voluntario del ciudadano que antecede a la inspección corporal mediante intimación (“pidiéndole”) policial.

La inspección puede darse coetáneamente a una condición de flagrancia, o sin ella, con o sin orden judicial; opera sobre personas, sitios o cosas, según se desprende de las disposiciones pertinentes del COPP.

En la regulación de la inspección sobre personas, prevista en el artículo 205, hoy 191, se establece:

La policía podrá inspeccionar una persona, siempre que haya motivo suficiente para presumir que oculta entre sus ropas o pertenencias o adheridos a su cuerpo, objetos relacionados con un hecho punible. Antes de proceder a la inspección deberá advertir a la persona acerca de la sospecha y del objeto buscado, pidiéndole su exhibición.

Esta actividad tendencialmente probatoria puede darse, sin duda, en medio de una investigación abierta, supuesto en el que no cabe duda de su legitimidad, y también con ocasión de una situación de flagrancia. Fuera de ambos supuestos, la solicitud de exhibición y la posterior inspección corporal es susceptible de violentar la integridad del derecho a la intimidad que reconoce el artículo 60 constitucional¹⁰⁴.

La inspección sobre lugares y cosas estaba prevista en el artículo 202 del COPP, hoy 186:

Mediante inspección de la policía o del Ministerio Público, se comprueba el estado de los lugares, cosas, los rastros y efectos materiales que existan y sean de utilidad para la *investigación del hecho, o la individualización de los partícipes en él*.

De ello se levantará informe que describirá detalladamente esos elementos y, cuando fuere posible, se recogerán y conservarán los que sean útiles.

Si el hecho no dejó rastros ni produjo efectos materiales, o si los mismos desaparecieron o fueron alterados, se describirá el estado actual

¹⁰⁴ El «que haya motivo suficiente para presumir» no significa que su condición de legitimidad descansa sobre el hallazgo de «objetos relacionados con un hecho punible». La ilegitimidad depende de la ausencia del “motivo suficiente”, que es un elemento objetivo-subjetivo, de tal modo que el “hallazgo” sin la condición previa del “motivo suficiente” no cubre de legitimidad un acto que inicialmente no lo era. Más aún, no lo es por su propia constitución.

en que fueron encontrados, procurando describir el anterior, el modo, tiempo y causa de su desaparición o alteración, y la fuente de la cual se obtuvo ese conocimiento. Del mismo modo se procederá cuando la *persona buscada* no se halle en el lugar.

Se solicitará para que presencie la inspección a quien habite o se encuentre en el lugar donde se efectúa, o, cuando esté ausente, a su encargado o encargada, y, a falta de éste o ésta a cualquier persona mayor de edad, prefiriendo a familiares del primero o primera. Si la persona que presencia el acto es el *imputado o imputada* y no está presente su defensor o defensora, se pedirá a otra persona que asista. De todo lo actuado se le notificará a el o la Fiscal del Ministerio Público (destacado nuestro).

La disposición antes transcrita cobra sentido en tanto se trate de una actividad dentro de la investigación y no antes de su apertura, pues se orienta a recoger objetos o rastros que puedan servir para comprobar un hecho evidentemente pasado, y no conducente a “descubrir” un hecho del que no se tiene noticia cierta. Así se explica la inclusión del concepto de “imputado” como sujeto interviniente en el desarrollo de la actividad.

Por tanto, no tiene cabida en la incorporación de objetos incautados, a menos que se trate, repito, de una situación de flagrancia, si la hubiese en las faltas.

En cuanto a la inspección de objetos, el COPP particulariza que se puede llevar a cabo en vehículos: «La policía podrá realizar la inspección de un vehículo, siempre que haya motivo suficiente para presumir que una persona oculte en él objetos relacionados con un hecho punible. *Se realizará el mismo procedimiento y se cumplirán iguales formalidades que las previstas para la inspección de personas*» (destacado nuestro)¹⁰⁵.

La inspección de vehículos sin condición de flagrancia o sin previa apertura de investigación, constituye una transgresión al derecho fundamental de la privacidad, por lo cual rigen las mismas consideraciones previamente señaladas con ocasión de la inspección a personas.

En cuanto a otros objetos, tales como muebles, rigen las mismas disposiciones que para el registro de vehículos ex artículo 208, primer aparte, del COPP, hoy 194.

¹⁰⁵ Artículo 207, COPP 2009. Artículo 193, COPP 2012.

El término registro lo emplea el COPP para referirse a la inspección de lugares públicos, en los cuales no se requiere la forma del acto de allanamiento:

Cuando haya motivo suficiente para presumir que en un lugar público existen rastros del *delito investigado* o de alguna persona fugada o sospechosa, salvo cuando sea obligatoria una orden de allanamiento, la policía realizará directamente el registro del lugar.

Cuando sea necesario realizar una inspección personal o el registro de un mueble o compartimiento cerrado destinado al uso personal en lugar público, registrarán los artículos que regulan el procedimiento de la inspección de personas o vehículos.

Se solicitará para que presencie el registro a quien habite o se encuentre en posesión del lugar, o cuando esté ausente, a su encargado o encargada y, a falta de éste o ésta, a cualquier persona mayor de edad (destacado nuestro)¹⁰⁶.

Al igual que en los casos anteriores, se está frente a un caso de investigación en curso, pues no otra cosa significa “delito investigado”, amén del tópico semántico jurídico de la voz “delito”, que constituye un concepto distinto al de falta, por lo que hay que concluir que este supuesto de obtención de medios de prueba tampoco puede ser considerado como incluido en el numeral 4º del artículo 382 del COPP, relativo a los medios probatorios que el funcionario debe identificar cuando se solicite el enjuiciamiento del infractor.

El allanamiento es otra actividad de investigación que regula el COPP¹⁰⁷ y se estructura así:

- ✓ Puede practicarse en morada, establecimiento comercial, dependencias cerradas o recinto cerrado *con previa autorización judicial* escrita o solicitada por cualquier medio, en caso de necesidad y urgencia.

¹⁰⁶ La calificación de “sospechosa” respecto de la persona, cuya presencia se presume en un lugar público, podría hacer pensar que no se trata de una actividad realizada dentro de un proceso abierto por el Ministerio Público o una situación de flagrancia. Esta forma de actuación la descartamos porque sería abrir la posibilidad de inspecciones de carácter policial al margen de la flagrancia y de procesos judiciales. La calificación de “sospechosa” debe ser entendida como referida a quien se presume está en condición de flagrancia o de quien se presume se ha fugado con ocasión de un proceso abierto por el Ministerio Público, por lo cual la materialidad del hecho preexistente en tanto flagrancia o en tanto materia de investigación es un requisito de validez.

¹⁰⁷ Artículos 210 y ss.

- ✓ Puede practicarse en morada, establecimiento comercial, dependencias cerradas o recinto cerrado, *sin autorización judicial* siempre que sea para impedir la perpetración de un delito o en caso de persecución de imputado.

El sentido final que tienen las disposiciones anteriormente descritas se ha relacionado con la viabilidad jurídica de la flagrancia –condición necesaria para la validez de los actos de intervención que representan la exhibición, el registro y el allanamiento– en faltas, así como con la legitimidad de tales intervenciones fuera de la concurrencia de la flagrancia.

Hasta el momento se ha sostenido que la flagrancia no es de recibo en materia de faltas; corresponde ahora demostrarlo.

La detención en materia de faltas: flagrancia y medidas cautelares

En la determinación del sentido de las normas, el lenguaje, muy especialmente el lenguaje jurídico *stricto sensu*¹⁰⁸, es el objeto privilegiado de análisis jurídico.

Literalmente hablando, la flagrancia no se presenta en las faltas, si se atiende a la letra del artículo 234 del COPP, en el cual se emplea sin excepción la voz “delito” para referirse al hecho que define y a los efectos jurídicos que del mismo se desprenden.

Dado que se trata de una figura que da lugar a la restricción de derechos fundamentales, no es susceptible de interpretación extensiva ni analógica, razón por la cual debe concluirse, en primer término, que no hay flagrancia en materia de faltas; sin embargo, ello por sí solo no descarta la concurrencia de efectos similares, especialmente, la *notitia criminis* y la recolección

¹⁰⁸ Por tal se entiende aquellos términos, locuciones, frases o segmentos discursivos con jerga exclusiva o predominantemente jurídica, cuya comprensión está subordinada a la aplicación de un instrumental de traducción del léxico mismo. Por ejemplo, expresiones tales como “letra de cambio”, “usufructo”, “estado de atraso”, “*animus difamandi*”, “hurto con fractura”, “tentativa inacabada”, “excusa absolutoria”, “escabino” (institución violentada en la reforma de 2012), corresponden a conceptos jurídicamente contruidos, cuya lejanía respecto al lenguaje ordinario exige una “traducción” técnica jurídica, a diferencia de otros, cuyo proceso de percepción a través del lenguaje común apenas requiere ser complementado para alcanzar una definición jurídica como, por ejemplo, con la voces “homicidio”, “robo”, “juicio”, entre otras.

de fuentes de prueba, ante hechos de conocimiento inmediato que son injustos contravencionales (faltas), que en principio no requieren autorización judicial, a menos que concurran aquellos supuestos que por ser lesivos al pleno ejercicio de derechos tales como el domicilio o la privacidad, particularmente durante el proceso de investigación –que literalmente no existe en casos de flagrancia– requieran autorización judicial.

En conclusión, si bien es un dato cierto que la norma jurídica descarta el efecto de la detención en flagrancia por falta, ello no excluye el conocimiento inmediato del hecho contravencional, aun cuando no se le denomine flagrancia. Lo que importa es la secuencia de efectos que se derivan de tal conocimiento inmediato o percepción que, como antes se señaló, si bien no conducen a una investigación, entendida como el conjunto de actos ordenados y estandarizados, sí lleva a una recolección de fuentes de prueba, que se anexarán a la solicitud de enjuiciamiento.

Tema próximo es el atinente a la detención preventiva judicial, establecida en el régimen de las medidas de coerción personal (artículos 229 y ss. COPP)¹⁰⁹.

Ciertamente, para la procedencia de la detención judicial preventiva el COPP no emplea la voz “delito”, sino la de “hecho punible”, por lo que se puede concluir que abarca las faltas.

Será materia de la política criminal del Estado llevar a cabo cierta nivelación entre delitos y faltas en cuanto el régimen de privación de libertad, decisión que depende del objetivo atribuido a esta parcela del Derecho punitivo y al marco ético-político del ordenamiento jurídico, que de ser democrático y garantista, reflejará el principio de proporcionalidad y la libertad como regla.

Dicho lo anterior, se procede al examen sumario de la estructura procesal que como tal solo puede variar de contenido en la legislación a promulgarse, si se parte del respeto al Estado de Derecho constitucionalmente consagrado.

Legitimación de la acción

El ejercicio y titularidad de la acción estaban contenidos en el artículo 382, encabezamiento, del COPP, cuando establecía: «El funcionario o

¹⁰⁹ En este aspecto, al igual que en flagrancia, no hay diferencias notables entre el texto reformado y el que entró en vigencia el 1º de enero de 2013.

funcionaria que haya tenido conocimiento de la falta, o aquel o aquella que la ley designe para perseguirla, solicitará su enjuiciamiento...»¹¹⁰.

Según la Constitución vigente, la titularidad de la acción penal corresponde al Ministerio Público, salvo dos excepciones, una específica y otra general: «Son atribuciones del Ministerio Público: 4º. Ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, *salvo las excepciones establecidas en la Ley*» (destacado nuestro).

De lo anterior, se colige que los casos en los cuales no es indispensable el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, son dos: los delitos de instancia de parte y las otras excepciones que establezca la ley.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público también le reconoce la titularidad de la acción penal en su artículo 16, numeral 6^o¹¹¹, y específicamente en materia de faltas, en el artículo 56, numeral 1^o¹¹², con lo cual la norma del artículo 382 estaba exenta de dudas. Sin embargo, conviene reseñar algunas posturas que se suscitaron.

José Alberto Lejed (s.f., p. 18) reconocía las dificultades jurídicas de interpretar cuál es el funcionario legitimado para actuar, aunque no llegó a adoptar una posición definitiva:

... no se le debe dar paso a una legitimación indefinida para los funcionarios al ser ello inconstitucional, pues la acción popular solo sería aceptable en nuestro ordenamiento jurídico a través de un complejo entramado de normas constitucionales, de derechos humanos y aderezos iusnaturalistas de los cuales se derivaría que cualquiera pueda ejercer la acción penal y en tal caso, la norma seguiría siendo inconstitucional al sólo considerar a los funcionarios.

¹¹⁰ Esta norma fue derogada por la reforma de 2012, sin embargo, la titularidad de la acción y la facultad de ordenar la apertura de la investigación, por mandato constitucional, se mantiene en el procedimiento ordinario, tal como lo dispone el artículo 265 del nuevo texto legal.

¹¹¹ Son competencias del Ministerio Público: ... 6º) Ejercer en nombre del Estado, la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no sea necesario la instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en el COPP y demás leyes.

¹¹² Los fiscales o las fiscales del Ministerio Público a nivel municipal tendrán algunas de las siguientes atribuciones, según le sean asignadas por el Fiscal o la Fiscal General de la República: 1º) Ejercer la acción penal en los casos de faltas y delitos cuyas penas no excedan de tres años en su límite máximo, cometidos en el municipio dentro del cual puedan ejercer sus funciones. 2º) (*Omissis*).

Un sector de la doctrina venezolana entendió que no se refería al Ministerio Público, bajo el criterio de que se trata de una decisión política criminal, amparada en la excepción que consagra la norma constitucional, habida cuenta de que otra opción atentaría contra la celeridad procesal, pues el recargo de trabajo del Ministerio Público, al impulsar también las faltas, sufriría una “avalancha de causas” (Bustillos y Rionero, 2011, p. 16). En sentido muy similar se expresó Pérez Sarmiento¹¹³.

Tal conclusión quizás tuvo algún margen de plausibilidad antes de la entrada en vigencia y aplicación de la actual Ley Orgánica del Ministerio Público, cuyo artículo 56.1º, indudablemente, le otorga a esa institución la titularidad de la acción en materia de faltas¹¹⁴.

Adicionalmente, el artículo 383 expresaba que la citación a juicio se hará «con el auxilio de la policía», expresión que no tiene sentido si el legitimado fuese precisamente el órgano policial.

Es de esperarse que en la nueva legislación no se altere el marco jurídico en perjuicio de la mayor plenitud de los derechos ciudadanos y de los intereses de la sociedad, pues parte de la seguridad jurídica es limitar claramente los órganos estatales que pueden poner en movimiento el poder punitivo del Estado. Ello es central en un Estado garante de los derechos humanos.

Otros puntos eran y son dignos de atención.

En primer término, si bien existe una previsión favorable a un régimen de excepción legal para intentar la acción, no así en todo cuanto corresponda a «ordenar y dirigir la investigación», que es una potestad que la Constitución confiere solamente al Ministerio Público, tanto para faltas como para delitos¹¹⁵.

¹¹³ Dice este autor: «Obsérvese que el funcionario actuante puede ser el fiscal del Ministerio Público, pero puede ser un prefecto, jefe civil, o funcionario que haya tenido conocimiento de alguna de las faltas establecidas en el Código Penal o en alguna ley especial, o que por la Ley venga obligado perseguirlas, actuando unipersonalmente, mediante el escrito promocional... No creemos que el Ministerio Público tiene interés en reclamar competencia exclusiva respecto a la persecución de las faltas, pues ya tiene bastante con el gran volumen de delitos graves que tiene que procesar»: Opinión contraria, agrega el autor, sostienen Fernando Fernández y Magaly Vásquez (Pérez Sarmiento, 2008, p. 495).

¹¹⁴ Desde que entró en vigencia el COPP, la acción penal quedó en manos del Ministerio Público. En materia de faltas, la vigente Ley Orgánica del Ministerio Público arrebató cualquier duda que pudo existir por la opacidad de las normas en materia del procedimiento de faltas en el Código en cuestión.

¹¹⁵ Artículo 285, 3º: «Son atribuciones del Ministerio Público: Ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión

Ergo, la intervención del Ministerio Público en la fase de investigación parece ineludible, incluso en los casos en que no está explícitamente prevista, pues puede haber lugar a ella mediante ciertas figuras legales como el “auxilio judicial”, en los casos de delitos a instancia de parte (artículo 402, COPP 2009, y artículo 393, COPP 2012).

En conclusión, de *lege lata* la titularidad de la acción en materia de faltas corresponde al Ministerio Público, por lo cual no hay campo para las dudas existentes cuando se promulgó el COPP, pues esa competencia fue atribuida de manera expresa y exclusiva al Ministerio Público en 2007.

La solicitud de enjuiciamiento

La decisión de solicitud de enjuiciamiento no descansa solamente en la descripción de un determinado hecho, sino que el mismo es (pre)valorado por el funcionario como punible, pues no de otro modo puede “citar a juicio”, mas lo que sí no le concede la ley es la facultad de ponderar cualquier otra circunstancia de extinción de la falta o de su persecución, pues la misma corresponderá al órgano judicial.

En sentido general, el enjuiciamiento horizontalmente considerado, pasa por las etapas de apertura, sustanciación y decisión. Ahora, desde el punto de vista de las funciones que su curso desarrolla, se tiene que son básicamente el establecimiento del fundamento de la imputación y la decisión correspondiente; del mismo modo, regía para las faltas y debe regir en la legislación a promulgar.

En cuanto a las etapas, visión horizontal, en el COPP 2009 teníamos que la apertura del enjuiciamiento no se debía confundir con el acto mismo de su solicitud, pues es el juez quien podía desestimar la orden de enjuiciamiento. Tal facultad no estaba expresamente reconocida, pero siendo el judicial el órgano estatal autorizado para la aplicación de la ley en juicio, por aplicación de principios generales, no cabía privarle de tal facultad (*vid.* Art. 253 constitucional).

Estrechamente asociada al enjuiciamiento estaba y está la pregunta acerca de quién es el legitimado para solicitarlo, punto que en nuestra doctrina

con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores o autoras y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración».

ha registrado posiciones diferentes, en buena parte explicable por la opacidad del derogado artículo 382 del COPP.

Enjuiciamiento

La sustanciación del enjuiciamiento por delitos o por faltas puede ser simple u ordinaria.

La simple consiste en el acto de admisión de culpabilidad, con lo cual no hay necesidad de actividad probatoria, a menos que «fueren necesarias otras diligencias», decía el derogado COPP en sus artículos 384 y 385. La norma no esclarecía a quién correspondía la decisión de la práctica de dichas diligencias, ni sus fundamentos, lo que acortaba la distancia entre juez y acusador y, por ende, desfiguraba el modelo acusatorio¹¹⁶.

Tal como se señaló en un principio, los procedimientos de formas simplificadas no implican de suyo atenuación de garantías¹¹⁷, estas últimas deben preservarse al máximo posible, pues el objetivo perseguido es acelerar el trámite procesal y no despojar al ciudadano de los derechos fundamentales procesales que le asisten.

Entre tales derechos y garantías se encuentra ser juzgado por juez natural, lo cual implica tanto la prohibición de tribunales creados *ex post facto*, como también determinadas facultades propias, exclusivas y excluyentes del juez en un proceso democrático, pues, de lo contrario, el ciudadano puede ser expuesto a juzgamientos arbitrarios. Entre ellas, hay facultades positivas y negativas. Entre estas últimas está la prohibición de la facultad probatoria, la que solo procede por excepción, pues la promoción de pruebas

¹¹⁶ Carlos Roberto Solórzano Garavito (2005, pp. 39 y 40) define el sistema acusatorio como el más garantista y equilibrado, «en la medida [en] que en él están claramente diferenciadas las funciones de acusación, juzgamiento y defensa». En efecto, el sistema o modelo acusatorio se caracteriza por la diferenciación de funciones en la relación procesal, y se ha consagrado, bajo este orden de ideas, la titularidad de la acción en el poder del Ministerio Público bajo el entendido de que se así se garantiza con mayor eficacia la diferenciación de funciones.

¹¹⁷ Pérez Sarmiento (2009, p. 467) incluye dentro de los procedimientos especiales los que denomina «de garantías restringidas». El concepto, en nuestra opinión, puede ser descriptivo de una determinada realidad legal, pero a la vez filtro de constitucionalidad, pues dado que estamos ante derechos fundamentales, no cabe, como principio, la legitimidad de su limitación, pues si toda sanción traduce una limitación de derechos, su trámite –el conocimiento del hecho que la genera–, no debe ser otra limitación de derechos, salvo aquellos supuestos de ponderación de conflictos que lo amerite.

puede estar signada por un propósito deliberado de acusar o defender, y no solo de esclarecimiento de la verdad neutralmente considerada, aunque por esta última razón, excepcionalmente, se acepta la prueba de oficio en el sistema acusatorio.

Dentro de este marco de ideas, la facultad de proponer acerca de la necesidad de nuevas diligencias debía corresponder al funcionario actor y su decisión final al juez de juicio y así debe esperarse que se regule en la nueva legislación.

Si no había necesidad de nuevas diligencias, bien porque no se hubiesen aprobado o bien porque hubiesen sido realizadas, procedía la decisión de culpabilidad o inculpabilidad, tal como lo establecía el artículo 385 del COPP.

Así las cosas, puede decirse que el fundamento de la imputación se establecía, en la forma simplificada, con la admisión de culpabilidad y los demás elementos aportados. Consideramos que no era suficiente la sola y aislada admisión de culpabilidad, pues de ser así se enerva la tutela judicial efectiva que supone la construcción de la convicción judicial mediante un proceso de formación de la decisión que aleje las posibilidades de arbitrariedad, lo que requiere la concurrencia de elementos distintos y claros de conformación del juicio de culpabilidad, pluralidad y diferenciación, que no ocurre cuando se dispone solo de la confesión.

En fin, la imputación, en el sistema ordinario, se establece sucesivamente con el acto de imputación, el acto conclusivo¹¹⁸ y la actividad probatoria, mientras que en el sistema de formas simplificadas la imputación se constituía en un solo acto, aunque no recibía denominación de tal: la solicitud de enjuiciamiento.

En la forma ordinaria, es preciso que haya actividad probatoria mediante el correspondiente debate, tal como lo pauta el artículo 386 del COPP.

Los principios del debate ordinario recogidos en los artículos 332 y siguientes del mismo Código¹¹⁹ rigen en cuanto forman parte del debido proceso en esta fase; no obstante, el órgano judicial debe procurar reducir la

¹¹⁸ Admitido, obviamente.

¹¹⁹ Inmediación (Art. 332); publicidad (Art. 333); concentración y continuidad (Art. 335); y oralidad (Art. 338).

extensión del acto de recepción de testimonios, conforme el segundo aparte del artículo 386: «El tribunal oirá *brevemente* a los comparecientes» (destacado nuestro).

Otras características del procedimiento por faltas

Entre otras características del procedimiento especial de formas simplificadas en materia de faltas, que deben ser tomadas en cuenta en la reforma que se adelanta, pueden señalarse las siguientes.

Según el artículo 389, «el imputado o imputada podrá ser asistido por un defensor o defensora, si lo nombrare»¹²⁰.

Esta disposición en medio de una cultura forense aun no del todo ganada al garantismo, tenía como consecuencia indeseable que se entendiera el verbo «poder» como una facultad que hacía posible que no hubiese defensa, lo que entra en franca contradicción con la previsión constitucional del debido proceso consagrada en el artículo 49 constitucional. Era una norma innecesaria que puede ser más dañina que beneficiosa¹²¹, más aun si se considera que la institución de la defensa pública tiene rango constitucional.

En cuanto a las medidas cautelares, el texto legal (artículo 390) hacía expresa mención del principio de proporcionalidad, que es también aplicable en el procedimiento penal ordinario. Era una norma que cumplía un fin pedagógico que, a diferencia de la anterior, ha sido prudentemente inserta y redactada.

Por último, tenemos que el artículo 387 determinaba la irrecursividad de las decisiones, norma que contraría lo dispuesto en el bloque de

¹²⁰ Esta disposición que eximía al Estado de la obligación de designar un defensor en caso de que el imputado no lo hiciera, es de esperarse que no se repita en la nueva legislación. Fue severamente criticada por Magaly Vásquez (2009, p. 238): «Esta situación podría resultar lesiva del derecho de defensa y del principio de igualdad pues en los casos de procedimiento por delitos, no obstante permitirse la autodefensa o defensa material, se garantiza la obligatoriedad de la asistencia técnica, más aún, considerándose que el imputado debe inicialmente manifestar si admite o no su culpabilidad y tal admisión puede suponer una asesoría u orientación letrada».

¹²¹ Un sector de la doctrina venezolana se muestra propicia a esta disposición bajo el entendido de que prevalece sobre la necesidad de asistencia de abogado, como lo pauta la Ley de Abogados (Pérez Sarmiento, 2008, p. 497). En todo caso, de lo que se trata es de indemnidad del derecho de defensa, que si bien no resulta necesariamente afectada por la defensa personal, le corresponde al juez velar porque en el caso concreto se preserve la integridad del debido proceso.

constitucionalidad, por lo que debe ser desaplicada por inconstitucional, de modo similar a lo sucedido en Uruguay¹²².

Quedan ahora algunas consideraciones acerca de la conveniencia o no de los códigos de policía como cuerpos normativos que tipifiquen las contravenciones con penas privativas de libertad.

Códigos de policía

Ya en los años treinta del pasado siglo, Federico Castejón y Martínez de Arizala invocó vehementemente a favor de la promulgación de un código de policía que contuviese las faltas penales, gubernativas y administrativas¹²³.

Si bien es cierto que la misma podría ser vista solo como una referencia de carácter histórico, en esa propuesta está anidada y representada la tesis a favor de la administrativización de las faltas, una de cuyas variables puede ser su adscripción a la policía como órgano de investigación e incluso de juzgamiento, sin intervención judicial.

Las razones que adujo posiblemente fuesen viables en aquellos momentos, mas lo cierto es que en la medida en que tal previsión legislativa abarque la decisión detentiva, no es aceptable en nuestro ordenamiento jurídico que, como se ha visto, no le reconozca tal facultad a los órganos administrativos o policiales¹²⁴.

¹²² Pérez Sarmiento (p. 497) entiende que «la no autorización de recursos contra las decisiones emanadas en el procedimiento de faltas se justifica igualmente por la escasa entidad del objeto del proceso». Disentimos de esta opinión, pues la incolumidad de los derechos fundamentales que son afectados por la intervención punitiva del Estado no depende de la cuantía del objeto que los representa. En este mismo orden de ideas, es muy clara la posición crítica de Magaly Vásquez (2012, p. 239) bajo la invocación de pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con base en la legislación internacional.

¹²³ Federico Castejón y Martínez de Arizala (1955, pp. 7 ss.) en la página 11 de dicha obra, sostiene: «Milita en pro del Código de Policía el hecho de que la formulación como texto aparte del Código Penal permite que sus principios se mantengan vigorosos y no paliados por los de otras leyes con las que se confunden, y, por último, que en aquellos países que lo adoptaron no ha sido abandonado, sino que con el transcurso del tiempo constituye un ejemplo viviente y vigorosamente mantenido». Esta afirmación no se compeadece tampoco con el panorama legislativo actual. En América Latina, Costa Rica, cuyo ejemplo aduce Castejón, ha derogado este instrumento en 1971 con la entrada en vigencia de un nuevo Código Penal en aquel año.

¹²⁴ Han sido ya varias las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mediante las cuales se anulan las disposiciones de diversos estados, cuyos códigos de policía contenían

En otros países, España, por ejemplo, de ya reconocida Constitución democrática, se ha planteado la inconveniencia –la Constitución española es menos clara en este aspecto que la venezolana– de la detención por órganos administrativos¹²⁵.

Constituye un medio propicio a una más profunda comprensión del objeto jurídico de estudio su comparación con objetos distintos, aunque con un grado de similitudes necesarias, para establecer los elementos comunes indispensables para toda comparación.

Derecho Comparado

En América Latina se impulsó, y aun se sigue impulsando, un proceso de reforma procesal penal conducente a la implantación del modelo acusatorio, no siempre con la misma intensidad, pero sí como tendencia general que sigue, afortunadamente, presente.

Se hará una breve sinopsis de algunas legislaciones de la región en el procedimiento de faltas (Maier y otros, 2000; pp. 99 y ss.)¹²⁶.

Bolivia se caracteriza por tener un procedimiento arbitrario, disperso. Carece de control jurisdiccional y algunas de las faltas pueden ser conocidas por tribunales militares.

Costa Rica prevé como obligatoria la celebración de una audiencia de conciliación previa y, de no ser factible, se convoca a un juicio oral en el cual la participación del Ministerio Público no es obligatoria. El juicio oral es concentrado y al mismo puede ser llevado coactivamente el imputado contumaz, quien puede ser incluso detenido mientras dure la audiencia. La sentencia es recurrible.

En *Cuba*, según su legislación, todas las faltas se consideran ilícitos administrativos.

Guatemala prevé que el juicio se lleva a cabo por jueces de paz. Si el imputado se considera culpable y no hay más diligencias que practicar,

disposiciones que permitían la detención por orden administrativa. Entre otros casos, se tienen los códigos de policía de Monagas, Bolívar y Mérida.

¹²⁵ Al respecto, la posición de Cerezo Mir (2008, p. 48), con abundante apoyo, ha sido categórica: es inadmisibles en un Estado de Derecho la hipertrofia de la potestad sancionatoria de la Administración Pública.

¹²⁶ En lo sucesivo, salvo advertencia en contrario, será la obra seguida.

el juez en el mismo acto dicta la sentencia; ahora, si el imputado no admite culpabilidad o es necesario practicar otras diligencias, el juez convoca a juicio oral y público. La sentencia es apelable.

Honduras atribuye a la justicia de paz la competencia en materia de falta y establece que se efectúe mediante procedimiento oral.

México remite el conocimiento de las faltas a las autoridades administrativas.

En *Perú* se siguen ante el juez de paz y es posible el desistimiento de la víctima en cualquier estado del proceso. El juicio es oral en una sola audiencia. La sentencia es recurrible.

Uruguay consagra un procedimiento judicial, con una etapa preparatoria escrita. Una vez ejecutoriado el auto de procesamiento, se convoca, en un plazo no mayor de diez días, a una audiencia de debate, a la cual debe concurrir el Ministerio Público. La audiencia debe celebrarse en un día y si bien se establece la irrecurribilidad del fallo, la jurisprudencia, por aplicación del Pacto de San José, ha establecido la inconstitucionalidad de esa disposición.

De lo anterior se desprenden como las líneas generales que pueden propiciar la construcción de modelos, las siguientes:

- ✓ Judicialización, ordinaria o de paz
- ✓ Administrativización
- ✓ Audiencia concentrada y oral
- ✓ Recurribilidad de las decisiones

Así como la comparación con el Derecho extranjero contribuye a la mejor comprensión del Derecho nacional, la comparación entre el modelo inquisitivo representado en el Código de Enjuiciamiento Criminal y el acusatorio acogido por el COPP, aunque esté muy debilitado por las sucesivas reformas, especialmente por la del año 2012, de corte inquisitivo y autoritario, también ayuda a una mejor visión de la evolución de nuestro proceso penal e incluso, aunque parezca paradójico, a extraer enseñanzas del denostado código inquisitivo.

Código de Enjuiciamiento Criminal¹²⁷

Del modelo del Código de Enjuiciamiento Criminal si bien –y esto no es un elogio– se heredaron elementos en el COPP, otros también pueden ser tomados en cuenta –y ahora sí en su beneficio– para la futura regulación del procedimiento en materia de faltas, dentro del marco constitucional vigente.

Las normas más relevantes del Código derogado en esta materia eran:

- ✓ Se especificaban los modos de conocimiento, en tanto que en el COPP no se precisan.
- ✓ El juicio se llevaba a cabo en una audiencia oral y concentrada.
- ✓ Se preveía apelación, en tanto que el COPP la negaba.
- ✓ Se regulaba el procedimiento de recusación, silenciado en el COPP en materia de faltas. Por imperio del principio del juez natural, no hay por qué excluirla en este procedimiento especial.
- ✓ Se regulaba la detención, asunto que el COPP omitía.
- ✓ El juicio se llevaba a cabo ante jueces de parroquia o municipio, en tanto que en el COPP era el juez de juicio, habida cuenta que el Código ahora vigente transformó la estructura judicial penal.

Esquema final de las etapas del procedimiento abreviado para el juzgamiento de las faltas

Bajo la premisa metódica de describir todo procedimiento judicial según actos de inicio, de desarrollo y de conclusión, puede arribarse al siguiente esquema del procedimiento en el COPP reformado (2009):

Actos de inicio

1. Cualquier acto de conocimiento (de oficio o denuncia¹²⁸) del funcionario receptor o persona designada para perseguir el hecho.
2. Solicitud de enjuiciamiento emitido por el fiscal del Ministerio Público, la cual debe contener:
 - Identificación del imputado, con indicación de su domicilio o residencia.

¹²⁷ CEC en lo sucesivo.

¹²⁸ Sobre la querrela, *vid.* las observaciones formuladas *supra*.

- Descripción del hecho imputado, con indicación de tiempo y lugar.
- Señalamiento del tipo cometido.
- Señalamiento de evidencias y documentos, entregados o incautados.
- Identificación y firma del solicitante.

3. Citación a juicio.

El juicio

Audiencia (Art. 384):

El contraventor admite culpabilidad: el tribunal decide, a menos que se requieran otras diligencias (Art. 385).

O: solicita el enjuiciamiento (Art. 384).

En el último caso, expresará los medios de prueba que no pueda incorporar y para los cuales requiera auxilio público (Art. 384). En consecuencia, el tribunal llama de inmediato a juicio al imputado y al solicitante y librerá las órdenes para incorporar al debate los medios de prueba, cuya incorporación dependa de la fuerza pública (Art. 386).

Debate (Art. 386):

- Las partes comparecen con todos los medios probatorios que quieran hacer valer.
- El tribunal oír brevemente a los comparecientes y apreciará los medios de convicción presentados.
- El tribunal absuelve o condena según resulte de los medios de convicción incorporados.

De no haber comparecencia, decide.

Recurso:

No cabe impugnación (Art. 387).

Disposiciones generales

- Las reglas comunes se aplican adecuadamente a la brevedad y simpleza del procedimiento (Art. 388).
- Las medidas cautelares son proporcionales a la falta (Art. 390).
- La asistencia de abogado es potestativa (Art. 389).

Hay que añadir que los vacíos del COPP deben ser colmados en la nueva legislación, particularmente en cuanto el acto de imputación y los derechos de la víctima, y asimismo deben superarse los problemas que suscitan la inexistencia de las fases preparatoria e intermedia, al menos mediante fórmulas procesales análogas, considerando la especialidad del procedimiento a seguir, la condición potestativa de la defensa, la irrecurribilidad de la sentencia, entre otros.

El enfoque sociojurídico de las faltas

En el análisis jurídico de la regulación de las faltas penales se señaló que la política criminal del Estado venezolano diferenciaba entre dos tipos de hechos punibles: los delitos y las faltas. La clasificación en un tipo u otro dependía de la gravedad del hecho, la importancia o jerarquía de los valores que se estaban violentando, entre otras razones. Además, se hizo énfasis en que las fronteras entre unos y otros tipos penales eran muy difusas, lo que hacía que la doctrina jurídica hubiese tenido serias dificultades para justificar el tratamiento diverso.

En el caso venezolano, durante un largo tiempo se contó con un criterio indiscutible: el Código Penal (vigente desde 1926 y sin grandes reformas en esa materia) tiene un libro, el Tercero, que determinaba claramente las fronteras. Sin embargo, leyes especiales han incluido otros tipos penales que deben ser analizados para saber si se está en presencia de una falta, o un delito, o una contravención administrativa, o aun más difícil, si la falta penal prevista en ese libro ha sido transformada por una reforma posterior del mismo código. Además, una serie de ordenanzas municipales ha regulado una serie de conductas vinculadas a la convivencia ciudadana, cuya presencia en la tipificación de las faltas penales del CP es un punto a discutir.

Las reformas posteriores del CP y las leyes especiales prevén supuestos muy similares o idénticos a los establecidos para las faltas en el Libro Tercero de ese código. Es el caso del conjunto de faltas referidas a las armas y el cuidado y vigilancia de animales.

Por ello, bajo la figura de las constelaciones normativas se trató de distinguir entre los supuestos de hecho de cada tipo penal para lograr una mínima coherencia interna al tratamiento legislativo de este tipo de ilícito penal. Sin embargo, la multiplicidad de fuentes legislativas pudiera significar

que estamos en presencia de una diáspora normativa que dificulta construir tanto el tipo penal como los bienes jurídicos protegidos.

En el análisis jurídico efectuado se realizó un esfuerzo considerable por explicar el sustento ideológico del Libro Tercero del CP, haciendo énfasis en su origen en un momento histórico muy diferente al actual. Ello hacía aun más difícil de compatibilizar esas regulaciones en el marco de un Estado Social de Derecho y de Justicia, que en materia penal se traduce en la preeminencia de los derechos humanos, lo que ha llevado a definirlo como el Estado de los derechos humanos (Rosales y otros, 2007).

Los tipos penales que se establecieron en el Libro Tercero del CP están fuertemente influidos por la teoría de la peligrosidad social. Es bueno volver a recordar que dichas regulaciones, con pocas modificaciones, provienen de finales del siglo XIX, momento cuando surgen las primeras concepciones sobre peligrosidad social. Esa supuesta *aptitud* del individuo para cometer delitos incluye a las personas con trastornos psiquiátricos (Hernández, 1977; Baratta, 2004). Por ello, en este libro encontramos sanciones para la mendicidad, a la posesión injustificada de llaves o de instrumentos para abrir cerraduras y para las personas que descuiden la vigilancia o dejen transitar libremente a los individuos con trastornos mentales.

Las nociones de peligrosidad social y todas las teorías que justificaban la persecución penal del autor y no la responsabilidad por hecho cometido, se suponían superadas con la consagración de los sistemas acusatorios en el marco de un Estado garante de los derechos humanos. Sin embargo, parte de esas concepciones gozan de buena y larga vida en importantes nichos del ordenamiento jurídico venezolano, logrando desde ahí expandirse a todo el sistema de administración de justicia penal. De ahí que una concepción garantista de la persecución penal encuentra obstáculos para imponerse, justamente por la convivencia con tipos penales y procedimientos judiciales que la contradicen. Por ello, en el análisis jurídico se hizo mucho énfasis en efectuar la lectura de las normas penales sustantivas y adjetivas a la luz de los principios constitucionales y legales que sustenta la preeminencia de los derechos humanos, lo que se traduce en una limitación importante a la acción punitiva del Estado.

Algunas faltas presentan serios inconvenientes para hacerlas compatible con un Estado Social de Derecho y de Justicia, no solo porque varios tipos penales son abiertos y difusos, sino que algunos son clasificados como falta

y delito a la vez. Por ejemplo, el desacato y desobediencia a la autoridad es catalogado como delito (Rosales y otros, 2007). En esta investigación se le cataloga como una falta tipificada en el artículo 483 del CP y se considera afín o similar a algunos delitos y faltas previstos en el mismo código. Pero el interrogante mayor surge si es posible imponer privación de libertad como sanción al desacato y desobediencia a la autoridad en un Estado garante de los derechos humanos. Ello abre otra brecha entre la regulación legal y un sistema penal acusatorio y garantista. Además, es importante considerar los límites que en una sociedad democrática deben imponerse al poder penal, para evitar su uso abusivo. Otro caso similar es la penalización de la mendicidad, cuya abierta inconstitucionalidad fue declarada por el Tribunal Supremo de Justicia, reafirmando la anterior declaración efectuada por la Corte Suprema de Justicia en 1987. Esta declaración de inconstitucionalidad es una demostración clara de la inadecuación a las normas constitucionales de algunos tipos penales, que podría aplicarse también a las medidas por trastornos psíquicos.

Las dudas sobre la adecuación de la regulación sobre las faltas a los principios rectores de una persecución penal en el marco del Estado Social de Derecho y de Justicia abarcan temas vitales del debido proceso, tales como titularidad de la acción, el derecho a un juicio con respeto a todas las garantías procesales previstas, el acceso a la justicia en todas las instancias del proceso penal. Las discrepancias doctrinarias sobre esos aspectos demuestran las contradicciones internas de un sistema penal. Por tanto, nuevamente se insistió en una lectura garantista de todas las disposiciones que pudiesen significar limitaciones a los derechos de los ciudadanos implicados en un proceso penal, ya sea como imputados o como víctimas. Ello quedó en evidencia en el análisis de la regulación de la flagrancia y su posible aplicación a las faltas penales. Justamente porque se partió de una concepción garantista de los derechos ciudadanos, en este caso uno vital, la libertad, se reafirmó que la detención policial en flagrancia solo está prevista para los delitos.

La regulación legal, entonces, presenta una serie de lagunas, contradicciones e indefiniciones que permiten discutir su adecuación a las necesidades de una sociedad altamente urbanizada con serios indicios de una creciente anomia social, que ha asumido un modelo de persecución penal basado en la preeminencia de los derechos humanos. Es conocido que ante el aumento de la criminalidad con alta impunidad afloran con mayor legitimidad los discursos que cuestionan el garantismo en materia penal (Roche y Richter, 2007). El cuestionamiento queda en evidencia con el resurgimiento

de la responsabilidad penal objetiva y el dolo eventual, por citar dos conceptos, que están carcomiendo desde adentro el sistema penal garantista.

Las nociones jurídicas no solo nacen de un contexto social determinado, sino que los grupos sociales las redefinen y las adaptan a sus visiones de mundo y necesidades de su entorno. En otras palabras, la idea de unas sanciones diferentes según la gravedad de los hechos y de la magnitud que la afrenta, significan valores que se consideren importantes de tutela; también se encuentra en las opiniones, creencias y percepciones de los ciudadanos, es decir, en su cultura jurídica. Por tanto, se va a manifestar en la percepción social sobre la forma más adecuada de perseguir este tipo de ilícito penal. Ello abre un espacio para analizar las manifestaciones de la cultura jurídica venezolana en un área relacionada con la definición y sanción de los hechos punibles, es decir, con los procesos de criminalización primaria (creación de la ley) y secundaria (aplicación de la ley) como formas de operar del sistema de administración de justicia penal¹²⁹.

La cultura jurídica, es decir, las ideas, valores, opiniones, expectativas y actitudes hacia el Derecho y las instituciones jurídicas, que tiene una población o parte de ella (Friedman, 1997), es un elemento clave para entender el funcionamiento cotidiano del sistema de administración de justicia penal. De particular importancia es la cultura jurídica interna, es decir, las ideas, valores, opiniones, expectativas y actitudes de los operadores del sistema jurídico. Los operadores jurídicos *deciden* qué ingresa al sistema de administración de justicia y además redefinen en su aplicación cotidiana el contenido de los ilícitos penales. Es conocido y reportado por numerosos estudios, el carácter de filtro que tiene la acción policial a la hora de procesar los delitos (Antillano, 2007a).

¹²⁹ Entiéndese por criminalización primaria, el proceso de formalización de una conducta en una ley, o sea, que es un acto legislativo de prohibición de una conducta bajo la amenaza de una pena. Y por criminalización secundaria, en cambio, se entiende como la acción punitiva ejercida sobre personas concretas. Hay abundante literatura que nos indica cómo los sistemas penales contemporáneos pueden constituirse en agentes profundizadores de exclusión social y fuente de violación de garantías que se basan en la aplicación de estereotipos (racistas, clasistas, entre otros) que van configurando la imagen del delincuente y del contraventor en el imaginario colectivo (Zafaroni, 1984). La forma legítima de hacerlo es a través de estos mecanismos de control punitivo, por lo que se requiere dotarlos y sellarlos con prácticas concretas de respeto a los derechos humanos de víctimas y victimarios, adecuarlos a la realidad de cada momento histórico, teniendo presente principios tales como el de subsidiariedad del sistema penal y lesividad, por mencionar algunos.

Las nociones jurídicas y las sociales del hecho punible y cómo sancionarlos pueden coincidir en algunos casos y en otros se presentan brechas pequeñas o considerables. En esta investigación hemos indagado cómo se expresan esas diferencias entre quienes, por ley, están obligados a aplicar las normas penales que tipifican las faltas. En otras palabras, ese colador que es la cultura jurídica interna nos permitió indagar cómo son percibidas las faltas penales por los operadores jurídicos, utilizando este término en sentido amplio para abarcar a las diversas instancias de creación y aplicación de normas jurídicas. Por ello, en esta investigación se analizaron ordenanzas municipales, buscando los elementos que permitiesen identificar la concepción de convivencia ciudadana que promovían, y también se indagó sobre la acción de tres órganos del sistema de administración de justicia penal: la policía, el Ministerio Público y los jueces de juicio.

Esas diversas creencias y opiniones sobre cómo sancionar las conductas que atentan contra la convivencia ciudadana se expresan con claridad en las divergencias existentes entre lo que el CP, las ordenanzas de convivencia ciudadanas y las normas comunitarias consideradas como faltas. Varias razones podrían explicar esas diferencias.

En primer lugar, algunos de los hechos penales sancionados por el CP son conductas que podían ocasionar peligro en el siglo XIX. Muchos de los tipos penales se refieren a situaciones de difícil ocurrencia en las grandes ciudades, como la omisión de cuidado de animales de tiro o carga en lugares abiertos, o descansan sobre una concepción superada acerca del tratamiento de personas con problemas mentales, como es la sanción de arresto por cuidar personas enajenadas sin autorización o dejarlas en libertad sin aviso a la autoridad. Obviamente, el tipo penal sobre animales de tiro o carga no es de fácil ocurrencia en una sociedad urbana con un tipo de transporte automotriz y, además, como se evidenció en el análisis normativo, ha sido superado por la Ley para la Protección de la Fauna Doméstica Libre y en Cautiverio de 2010. Por tanto, acá la inadecuación de la regulación legal abre una brecha significativa entre las necesidades actuales y el tratamiento legislativo. Ese tipo de faltas sería un típico caso de derogación tácita por desuso o por norma posterior, que establece una nueva regulación.

En el caso del cuidado del “enajenado”, ha ocurrido un cambio en los criterios médicos del trato de las personas con algún tipo de perturbación mental. Cabe recordar que existe un fuerte cuestionamiento a lo que se denomina sistema primitivo paralelo de privación de libertad para las personas con trastornos mentales, incursas en delitos (Baratta, 2004).

Otros tipos penales se refieren a situaciones que hoy no pueden ser sancionadas con simples arrestos como, por ejemplo, establecer una fábrica de armas y municiones sin autorización previa. Hoy esta actividad es potestad exclusiva del Estado y no delegable en particulares. Por ello, en el análisis jurídico se trató de diferenciar claramente los tipos penales que darían origen a las faltas de los que serían constitutivos de un delito. En los casos en que los supuestos jurídicos coincidan en los dos tipos penales con sanciones contradictorias, siendo el tipo penal que lo convierte en delito posterior, se podría asumir que hay una derogación por norma posterior.

En segundo lugar, además de los problemas de diseño normativo y el carácter decimonónico de la regulación legal, la persecución penal enfrenta el surgimiento de conductas no previstas que sí atentan contra lo que la comunidad considera una lesión a la convivencia ciudadana. Esas conductas van a requerir regulación y sanción, es decir, ser criminalizadas.

La regulación de estos hechos y conductas que afectan la convivencia cotidiana tiene un espacio privilegiado en las instancias locales. Por ello, son temas que entran en la agenda legislativa de los concejos municipales. De ahí que en los municipios objeto de esta investigación nos encontramos con diversos tipos de normas que regulan la convivencia ciudadana. Acá la finalidad de la regulación cambia: no se trata como en el CP de hechos que pudiesen causar peligro a la comunidad o infracciones menores que cuestionen el principio de autoridad, sino de regular la convivencia entre ciudadanos, es decir, entre sujetos que tienen derechos y obligaciones. Por ello, es común encontrar en esas ordenanzas, justificaciones en relación con la responsabilidad, corresponsabilidad ciudadana y la necesaria solidaridad en la construcción de espacios de convivencia entre ciudadanos, ya sean públicos o privados.

Las normas de convivencia ciudadana no tienen una fuente única. Uno de los hallazgos de esta investigación es que, conjuntamente con las regulaciones provenientes de las ordenanzas municipales, “existen” otras fuentes de regulación informal, provenientes de decisiones de instancias más o menos formalizadas de las propias comunidades. En algunos casos, las normas de convivencia ciudadana han sido “dictadas” por el consejo comunal, por la asociación de vecinos o por acuerdos implícitos entre los diversos miembros con autoridad en la comunidad. Ello nos habla de un espacio de pluralismo jurídico, poco estudiado en el país, que muestra las potencialidades de las regulaciones autónomas para disminuir la conflictividad social (Sousa Santos, 2009).

La confluencia de normas de diversas fuentes puede producir tensiones entre lo pautado por una norma y por otra. En este caso, la que tenga más aceptación social tenderá a imponerse. En síntesis, en un mismo espacio geográfico pueden circular no uno, sino varios sistemas jurídicos y judiciales. De ahí que también puedan analizarse esa confluencia de órdenes jurídicos como una *constelación normativa* donde “confluyen diversas legalidades e (ilegalidades) que operan en escalas locales, nacionales y globales” (p. 53).

Esa confluencia de órdenes jurídicos diversos, cuyos principios y valores no necesariamente coinciden, va a permitir expresar la cultura jurídica de esa comunidad. Ello, a la vez, incidirá en lo que los órganos del sistema jurídico decidan catalogar como conducta que violenta la convivencia cotidiana y también en lo que las policías decidan procesar y cómo procesar. Por tanto, si la regulación local coincide más con lo que la comunidad considera una falta, ello será un elemento importante para la toma de decisiones de la policía.

Las ordenanzas municipales no pueden establecer sanciones privativas de libertad, lo que también influye en la forma de actuar de la policía. Además, la mayoría de las faltas penales prevé sanciones pecuniarias, con limitadas penas privativas de libertad. Estos hechos van a incidir en la actuación policial. Se puede sostener que el esfuerzo para su sanción no se ve compensado porque se asume que la sanción, incluso la privación de libertad, es leve. Ello se verá reflejado en la poca incidencia de este tipo penal en la actuación fiscal y judicial.

La sanción de las faltas a través de multas no es tampoco un asunto fácil de tramitar por el cuerpo policial. Dada la ausencia en las normas de origen local o comunal de sanciones privativas de libertad y las dificultades para imponer las multas, se abre un espacio para que en esa *constelación normativa amplia* el policía busque normas desde las cuales asirse para cumplir su labor. Y como en el orden jurídico conviven normas de claro talante autoritario y basadas en la noción de peligrosidad social, el camino está abierto para la actuación discrecional.

La persecución penal de las faltas penales en el actual sistema acusatorio requiere la intervención de tres operadores jurídicos que deben coordinar su actuación para lograr que el proceso penal se desarrolle adecuadamente. Nos referimos a la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial. La omisión de la defensa pública no es casual. La posibilidad de que el infractor se

defensa sin asistencia jurídica, lo que hemos cuestionado por ser violatoria del acceso a la justicia, muestra claramente una arista no resuelta del procedimiento que va a afectar la actuación de los otros operadores jurídicos. Por ello, sin negar esta dificultad, en este trabajo intentamos indagar, a partir de la actuación procesal, cómo es la relación entre esas tres instituciones y de qué manera se ha ido construyendo una regulación paralela, que los operadores jurídicos comparten para procesar lo que ellos consideran una falta, es decir, una violación de normas de convivencia ciudadana y no simplemente situaciones que puedan significar peligro para la comunidad o antecala de delitos.

Las actuaciones de los operadores jurídicos se van a desarrollar en un sistema jurídico que, como hemos señalado, tiene amplios espacios de regulación que contradicen los principios garantistas. Ello permitirá una mayor libertad para tomar decisiones sobre qué y cómo procesar las faltas penales. Esas decisiones pasan por ese colador que es la cultura jurídica, cuyos rasgos van a ser determinantes para hacer efectivo un sistema penal garantista. Por ello, es imprescindible adentrarse en los rasgos de la cultura jurídica para entender el procesamiento de las faltas y las respuestas a los cuestionarios de opinión.

La cultura jurídica venezolana ha sido estudiada, tomando como punto de partida los rasgos psicosociales de nuestra identidad nacional¹³⁰. Los estudios han llegado a la conclusión de que existen ciertos trazos permanentes que atraviesan todos los estratos sociales y grupos sociales¹³¹, por tanto, van a expresarse tanto en la cultura jurídica interna como en la externa.

Los estudios sobre identidad nacional señalan que el autoritarismo es un rasgo central de la autoimagen del venezolano. La idea de un hombre fuerte que conduzca los destinos de la nación ha estado presente en toda la historia republicana. Esa idea de la necesidad de un hombre fuerte se expresa en el Derecho, en la creencia de que los males sociales se solucionan con leyes fuertes que contemplen duras sanciones.

La expresión jurídica del hombre fuerte no se manifiesta solo en la idea de otorgar poderes ilimitados al gobernante, sino también abarca todos los

¹³⁰ En este punto nos guiaremos por tres estudios realizados, bajo la dirección de Carmen Luisa Roche: *Los excluidos de la justicia* (2002); *Justicia penal y defensa pública* (2008); *La cultura jurídica como barrera al acceso a la justicia* (2005).

¹³¹ Con excepción de los grupos indígenas, pues no se han efectuado estudios sobre las características de sus sistemas jurídicos.

símbolos de poder. Por tanto, un policía que cumple bien su labor es aquel que puede castigar al transgresor, lo que se traduce en su potestad de privarlo de libertad.

Este autoritarismo también se va a expresar en lo que la gente considera la finalidad de una norma jurídica. En una encuesta de opinión sobre el Derecho, 33% de los encuestados señaló que la finalidad de las leyes era castigar, 34% defender los derechos y solo 22% establecer derechos y obligaciones (Roche y otras, 2002).

El hecho de que un tercio de la población le atribuya funciones punitivas al orden jurídico, muestra un rasgo del autoritarismo, pero que otro tercio lo asocie solo con derechos refiere a la ausencia de noción de responsabilidad. En ambas cosas, el déficit de ciudadanía es evidente.

Ese autoritarismo convive con una permisividad a las infracciones cuando son cometidas por el entorno socioafectivo. En nuestra cultura jurídica se produce una especie de quiebre entre nuestra aprobación a una regulación general y abstracta, cuando debemos confrontarla, con una situación concreta que puede afectarnos.

En la encuesta de opinión sobre el Derecho citada, quedó de manifiesto en las preguntas sobre la valoración de la pena de muerte. Ante la pregunta si se estaba de acuerdo con esta pena y el linchamiento, los encuestados de sectores de escasos recursos se mostraron en contra de la pena de muerte y a favor del linchamiento. Esas respuestas fueron asociadas a una expresión de nuestras diferencias para valorar una situación abstracta y una concreta. La pena de muerte permitió situarse en lo abstracto, en lo impuesto por el Estado, en cambio, el linchamiento en lo cotidiano (Roche y Richter, 2008).

Esa diferencia entre lo aceptado para situaciones abstractas y concretas se ha indagado también en estudiantes de Derecho. Frente a una pregunta sobre si están de acuerdo en aplicar fuertes sanciones en ciertos supuestos, la mayoría se manifiesta de acuerdo, pero cuando la situación se le presenta en un ejemplo concreto, la valoración cambia (Torres, 2001).

La actuación de los órganos del sistema de administración de justicia penal refleja esa cultura jurídica, pues su noción de autoridad es justamente la posibilidad de imponer sanciones ante lo que consideran infracciones. Ello quedó en evidencia en otra investigación sobre el funcionamiento del sistema acusatorio; ahí, los operadores jurídicos manifestaron que el sistema acusatorio era un obstáculo para realizar su trabajo (Roche y Richter, 2008).

Otro rasgo de la identidad nacional que va incidir en nuestra cultura jurídica es el pesimismo que expresa lo que Maritza Montero denomina la *desesperanza aprendida*. La percepción mayoritaria es que nuestro entorno es incontrolable y que nada podemos hacer para modificarlo. En el citado estudio de opinión, la mayoría se mostró de acuerdo con la frase “el que haya ricos y pobres es cosa del destino y no puede hacerse nada para cambiar esa situación” (Roche y otras, 2007).

En temas más concretos y vinculados con el sistema de administración de justicia, la discrecionalidad del sistema y por ende la dificultad de controlarlo, se manifestó en la creencia mayoritaria de que policía nunca paga cárcel o patrono siempre gana el caso (Roche y otras, 2002).

El autoritarismo y pesimismo confluyen para que la noción de servicio debido no tenga espacio para desarrollarse en el sistema de administración de justicia penal. Si el funcionario para hacer su trabajo tiene que tener el máximo poder y a la vez pensamos que si nos atiende adecuadamente es por suerte, no es posible que se establezca una relación entre ciudadano y funcionario. A su vez, el funcionario también asume que su autoridad no puede ser cuestionada si se quiere que cumpla adecuadamente su trabajo. La idea de límites al poder es ajena a nuestra cultura jurídica y, además, si normalmente asociamos las respuestas del aparato estatal con el azar, se dificulta desarrollar una cultura de la ciudadanía responsable (Roche y Richter, 2005).

Estos rasgos culturales van ir moldeando la acción cotidiana del sistema de administración de justicia penal, en particular en las áreas que hay consenso sobre la pertinencia de una actuación en determinado sentido. Conviene, entonces, hacer algunas consideraciones sobre la actuación de tres órganos del sistema de administración de justicia penal.

El sistema acusatorio implicó el traslado de algunas atribuciones desde la policía al Ministerio Público, en particular, una muy importante: el inicio de la investigación penal. En teoría, toda la actuación policial pasó a ser dirigida por la Fiscalía y esta, a su vez, para proceder requiere la autorización judicial para la detención del procesado, a excepción de la flagrancia. De ahí que se requiera una acción coordinada de estos tres operadores jurídicos. Ello no ha sido fácil, existiendo fuertes recelos institucionales entre Ministerio Público y órganos policiales. En una investigación sobre el funcionamiento de la defensa penal, efectuada a inicios de la década de 2000, quedó

de manifiesto esas dificultades y además se constató una mayor afinidad entre Fiscalía y Poder Judicial (Roche y Richter, 2008).

En esta investigación se comprobó que la situación ha variado, siendo mucho mejor la relación entre policía y Fiscalía. Varias razones podrían explicar esos cambios. En las entrevistas a funcionarios policiales fueron comunes las alusiones a su subordinación a la Fiscalía y que ellos ya sabían las posibles respuestas del fiscal ante su petición. Por tanto, solo procesaban asuntos que la Fiscalía estaba dispuesta a llevar ante los tribunales. En las faltas señalaban la poca disposición del Ministerio Público para procesar ese tipo de infracción y menos para autorizar la detención. Ello incidía en la acción policial.

Por su parte, los fiscales municipales entrevistados señalaban que los casos que conocían por faltas no provenían de los órganos policiales y además se quejaban de las carencias formativas de la policía, lo que incidía en la posibilidad de procesar muchas de las actuaciones policiales, pues no se cumplían los procedimientos adecuadamente.

Por otro lado, se detectó una especie de delegación de la Fiscalía en la policía. Fueron comunes algunas alusiones de los fiscales a que era la policía la que estaba en la calle y que había que trabajar con lo que ellos trajesen.

Estos mutuos recelos buscarán áreas donde se expresen con mayor facilidad. Dado que las faltas son percibidas como un área de poco interés de la Fiscalía, se abre el espacio para el procesamiento discrecional por parte del órgano policial. Por su parte, esa especie de delegación de la Fiscalía se justificaría aun más en un área de persecución penal que se percibe de menor importancia.

Las faltas son consideradas ilícitos menores. Esta es otra área de consenso que abarca a todos los operadores del sistema de administración de justicia. Pero también la doctrina jurídica las ha considerado un tipo penal secundario. Son frecuentes las referencias doctrinarias a su condición de hermana menor o la cenicienta del Derecho Penal. Estas opiniones van a influir en el procesamiento de este tipo penal y en cierta medida también van a determinar la acción ciudadana a la hora de denunciar las faltas. Vale recordar que la cultura jurídica interna opera como un gran colador de lo que va a entrar al sistema de administración de justicia (Roche y Richter, 2007). Por tanto, esto sola consideración se puede

convertir en un poderoso obstáculo para su procesamiento, pudiendo incluso inhibir la denuncia.

En síntesis, la cultura jurídica interna será determinante a la hora de evaluar la acción cotidiana de un operador jurídico clave del sistema de administración de justicia penal. Es bueno recordar que es la policía la que decide qué infracción ingresa, cómo se procesa y a qué solución se llega en un conflicto jurídico penal. Por ello, en la pesquisa de su acción se dio mucha importancia a indagar sobre sus valoraciones, opiniones y percepciones sobre la importancia de actuar en este tipo de conflicto jurídico penal.

A modo de cierre

Las regulaciones jurídicas, tanto sustantivas como adjetivas, mostraron una serie de lagunas y contradicciones que debían analizarse a fin de construir un marco referencial que permitiese hacer seguimiento a la actuación de los órganos del sistema de administración de justicia penal. En particular, interesaba dar un marco jurídico garantista a la acción policial.

Desde el inicio de este trabajo se hizo hincapié en que la acción punitiva del Estado ha estado siempre sometida a limitaciones, las cuales se profundizan en el sistema acusatorio instaurado dentro del modelo constitucional del Estado Social de Derecho y Justicia.

El análisis sociojurídico de la regulación de las faltas puso de relieve la importancia de la cultura jurídica a la hora de evaluar la acción de los operadores del sistema de administración de justicia penal, en particular, la fuerza que tiene el castigo como medida de corrección de las conductas consideradas lesivas a la convivencia pacífica. Por tanto, si los rasgos centrales de nuestra cultura jurídica son el autoritarismo y el pesimismo, buscarán cómo expresarse y expandirse a costa de los principios garantistas. Por ello, en la indagación de la acción cotidiana de los tres operadores jurídicos analizados en esta investigación no podía obviarse tal situación.

Capítulo III

ANÁLISIS DEL PROCESAMIENTO POLICIAL DE LAS FALTAS

En este capítulo se analiza la acción policial en la persecución de estos ilícitos penales. Para ello, se reseñan los resultados de la exploración de los registros policiales.

El capítulo consta de tres secciones. La primera dedicada a los registros, la segunda a las etapas del procesamiento de una falta, y la tercera a los tipos de faltas que se procesan y su vinculación con las penas previstas en el CP.

Los registros policiales revisados

En cada policía se organiza de manera similar el registro de la actuación policial. Los tres cuerpos policiales levantan varios tipos de registros, aunque no existe ninguno específico para las faltas y menos aun para las faltas penales. La forma de asentar la información varía no solo de cuerpo a cuerpo, sino también internamente, dependiendo del funcionario que realice la reseña. Ello obviamente dificulta el análisis de las descripciones de los sucesos para encajarlos en los tipos penales y coincide este hallazgo con el encontrado en el informe de las policías venezolanas, efectuado hace veinte años, en el que se dice que los órganos policiales en nuestro país no llevan estadísticas que les permita planificar su actuación (Rico, Piris y Salas, 1991).

Los registros comunes en las tres policías, objeto de esta investigación, son: novedades, detenidos y denuncias.

El registro de novedades describe todos los acontecimientos diarios, incluyendo situaciones administrativas internas. Es común que en ese libro,

junto con la descripción de hechos penales, se reporten diversas acciones de atención a la ciudadanía y una serie de eventos relacionados con permisos laborales y actividades internas del órgano policial.

Cada policía tiene un formato diferente para levantar la información, pero en el tema de la función policial de persecución penal se puede observar que todos los libros describen los hechos acaecidos, la identificación de las personas involucradas, la fecha y hora de ocurrencia del evento y el tipo de medida tomada. Ello permitió realizar seguimiento a los hechos descritos que se asemejaban a una falta penal, como se evidencia en el cuadro 2.

Otro registro revisado a profundidad para esta investigación fue el que asentaba toda la información sobre los detenidos. El nombre del registro y la forma de levantar la información también varían de policía a policía, pero todos tienen en común que describen con cierto detalle todas las actuaciones efectuadas cuando un ciudadano es detenido y puesto a la orden del Ministerio Público.

Los registros de detenidos describen los hechos por los cuales la persona fue privada de libertad, sin que exista una precalificación jurídica ni siquiera si el hecho es un delito o falta. A estos registros se tuvo acceso limitado en Polisucre y Polichacao. En Polimiranda se llegó a similar información a través del registro de evidencias, en el cual se indican los hechos y si hubo o no detenidos.

Para indagar si los hechos por los cuales las personas fueron detenidas constituían faltas, se revisaron las descripciones efectuadas en esos registros pero con ciertas limitaciones, pues se restringía su acceso a ciertas horas y con presencia del funcionario policial mientras se revisaba. De los meses revisados se consiguieron pocos registros de detención por hechos que constituyeran faltas penales. Dado que no era posible analizar a profundidad este registro y que esa información también constaba en el Libro de Novedades, se optó por no insistir en el acceso a este registro, que es manejado con mucha confidencialidad por las policías.

El Libro de Denuncias reporta todas las actuaciones que se inician por petición de la ciudadanía. En los tres cuerpos policiales la mayoría de las denuncias se refería a violencia de género, aunque había descripciones de reclamos por alteraciones del orden público, contaminación sonora, basura.

El registro de denuncias fue explorado porque se pensó que pudiese contener información sobre las características sociodemográficas del denunciante, el tipo de faltas que se denuncia y la atención que recibía el ciudadano que la efectuaba. De particular importancia era explorar si este libro podía ayudar a identificar la víctima, pues en los otros libros tendía a diluirse, ya que la información se centraba en el infractor. En este registro se podía suponer que dado que era la víctima la que iniciaba el procedimiento, debía recibir algún tipo de respuesta del órgano policial. Con la revisión de ese registro en los tres cuerpos policiales ninguno de los objetivos que se buscaban se pudo alcanzar, pues la información que contenía era vaga e imprecisa, lo que impedía muchas veces efectuar un análisis jurídico de la situación descrita en ese registro, que no permitía hacer un seguimiento a las faltas, y normalmente los funcionarios consultados remitían al Libro de Novedades.

En síntesis, la información más completa sobre las faltas se encontraba en el Libro de Novedades y su seguimiento permitió reconstruir el procesamiento de las faltas.

Las fases del procesamiento policial de las faltas

El procesamiento policial de las faltas pasa por las siguientes etapas:

- Conocimiento y registro
- Intervención
- Remisión

El *conocimiento policial* del hecho ocurre por diversas vías¹³², siendo la principal fuente el *patrullaje* efectuado por funcionarios policiales, quienes normalmente se comunican con las instancias superiores para recibir instrucciones sobre la forma más adecuada de procesar la situación.

La *intervención* varía dependiendo de la percepción policial de la gravedad de la situación y del comportamiento de los involucrados. Se mezclan aspectos objetivos vinculados a la legalidad (ordenanzas y otros instrumentos legales) con subjetivos derivados de la “experiencia policial” (algunos

¹³² Según las entrevistas en profundidad, los medios de conocimiento de las faltas son múltiples, se combinan desde medios tecnológicos hasta lazos de la policía con la comunidad; incluyen llamadas telefónicas, planillas de supervisión ciudadana, de oficio, mensajes de texto, correos electrónicos, redes sociales, reuniones con la comunidad, por “flagrancia” y patrullaje.

referidos a la *persona*: si se encuentra bajo los efectos del licor, si es reincidente, si asume una mala actitud o falta de colaboración y, otros; al *análisis de la situación*: el número de señaladores, las veces que se denuncia el mismo hecho y la gravedad del mismo). En los casos de comercio informal, por ejemplo, la requisa de los bienes suele ser una acción común y ello implica registrar el tipo de bienes que ha sido decomisado.

No existe una política del órgano rector (Ministerio del Poder Popular de Seguridad Ciudadana) en materia de faltas, pues informantes clave de las tres policías investigadas señalaron que no hay instrucciones específicas para atender y hacer seguimiento a las faltas que conocen, ni manuales de procedimientos internos, sino que se tramita todo lo que llega, aunque existen ciertas rutinas y prácticas comunes en las tres policías.

Los funcionarios expresaron que si no hay pruebas suficientes no se tramita la falta ante el fiscal del Ministerio Público y que, en general, no trabajan con faltas con sanción privativa de libertad, ya que más que todo atienden las faltas establecidas en las ordenanzas.

La falta de formación y la ausencia de lineamientos para la actuación fueron reportadas en los grupos focales: «El policía no tiene herramientas escritas, o sea, [no tenemos] un manual [o] un módulo [que explique al] policía [que] cuando haya una falta trasládete a página 4, literal 8... ¡no lo hay!».

La policía tiene manuales que le van indicando cómo procesar los delitos. Sin embargo, varios expresaron que no había precisión en cómo proceder en cada situación que implicase la comisión de falta.

La *remisión* de los hechos que catalogan como faltas al sistema de administración de justicia penal es poco común y normalmente se reduce a una comunicación telefónica con el Ministerio Público. En las entrevistas en profundidad, los mandos medios policiales hicieron hincapié en que esa llamada telefónica era el primer paso para saber si el hecho acaecido podía dar origen a la acción fiscal ante los tribunales e, incluso, fueron constantes las referencias a los límites de la actuación policial para procesar cualquier tipo de hecho penal, pues la decisión final correspondía al Ministerio Público. Ello es una muestra de la relación tensa que aun existe entre estos dos órganos del sistema de administración de justicia penal.

Sin embargo, la decisión de llamar al Ministerio Público depende de la evaluación que el órgano policial hace de la falta cometida, lo que se traduce –en caso de ser esta considerada grave–, en la detención, resguardo o retención del infractor para presentarlo al fiscal o para su protección o la de terceros. Normalmente dicha gravedad se vincula a la persona que la comete y no al hecho en sí. En tal sentido, coincide la actuación policial en caso de faltas con la que ha sido observada en investigaciones realizadas sobre actuación policial en los delitos (Gabaldón y Murua, 1983; Gabaldón, Birbeck y Bettiol, 1990; Monsalve, 2005, 2006). Así, la reincidencia¹³³ o una actitud irrespetuosa o sospechosa fueron señaladas como razones que llevan a la detención y, por tanto, ameritan la intervención del Ministerio Público. Los policías hacían énfasis en que no detenían a las personas en esos casos, sino que la privación de libertad tenía una finalidad de protección:

En las faltas no hay detención sino resguardar al ciudadano.
Si tú estas conduciendo ebrio, yo te puedo resguardar en un comando hasta que usted se normalice.
Cuando se comete una falta el policía puede resguardar ... darle una advertencia verbal o escrita y, posteriormente, si puede ser una causal para una sanción... puede perder su licencia.

En uno de los grupos focales, un funcionario señaló las limitaciones que perciben para una actuación más eficaz en la persecución penal: «Las únicas herramientas que le dejó el sistema judicial al policía para actuar son: por flagrancia o por medida de un fiscal».

Como puede observarse de las opiniones emitidas, los policías sienten que sus reales posibilidades de actuación son muy limitadas. Ello sin duda va influir en la decisión de qué tipo de situaciones merece el esfuerzo de ser procesada.

Resulta evidente que opera un proceso de selectividad para que un caso de falta ingrese al sistema de administración de justicia penal, situación que ocurre también con los delitos, como lo han reportado diversas investigaciones sobre el tema (Antillano, 2007a; b).

¹³³ Por reincidencia entiende, la mayoría de los policías entrevistados, estar involucrado nuevamente en un problema de faltas (de la misma naturaleza u otra diferente), aunque no haya habido ni siquiera solicitud de enjuiciamiento ni mucho menos pronunciamiento judicial previo alguno. Esta concepción de reincidencia no corresponde al concepto jurídico penal.

La particularidad en el tema de las faltas penales viene dada por el tratamiento administrativo que se debe efectuar para procesar este tipo de ilícito penal. El policía frente a una situación de falta debe decidir si informa al jefe inmediato; este debe, a su vez, decidir si avisa al jefe de servicio, quien también debe resolver si llamar o no al fiscal de guardia; finalmente, se requiere que este último considere que el caso amerita ser llevado ante los tribunales. En los casos de faltas, el policía valora la gravedad de la infracción y cuando estima que merece la detención de la persona presuntamente involucrada, se inicia el proceso propiamente penal. En tal sentido, la opción de iniciar el proceso penal con el infractor en libertad no parece ser considerada como una de las posibilidades que otorga el marco jurídico, pues solo se “activa” la comunicación con el fiscal para que autorice la detención. Esta estrategia policial y la posterior autorización fiscal para proceder a la detención obvia que la flagrancia no se puede aplicar en los casos de faltas¹³⁴.

Una posible explicación de esa estrategia policial puede ser que está aun muy arraigada la creencia de que hechos penales considerados graves, aunque sean faltas, deben ser juzgados con privación de libertad del infractor. En los casos que se detiene para el “resguardo” del contraventor, no se asocia esa acción con privación de libertad y, por tanto, no se requiere la comunicación con el Ministerio Público. Ello muestra claramente la brecha entre la regulación legal y la acción cotidiana de los operadores jurídicos.

En el supuesto que el fiscal no ordene la remisión del caso al sistema de administración de justicia penal, la policía procura conciliar o suele tramitar el mismo ante la justicia restaurativa o no hacer nada. De acuerdo con el caso, algunas de las decisiones pueden ser: referir el caso a Justicia de Paz, Ingeniería Municipal, Seniat, Indepabis, Misión Negra Hipólita o cualquier ONG que pueda apoyar a la resolución del conflicto planteado.

Es importante resaltar que la mediación surge ante la imposibilidad de la detención. Nuevamente aparece la creencia de que la mejor forma de solucionar el conflicto jurídico es con la privación de libertad del contraventor. Incluso, en un área que parece haber consenso sobre la poca monta de la infracción aparece esa convicción.

¹³⁴ Es bueno recordar que solo en flagrancia se puede detener sin orden judicial.

Las faltas que procesan los cuerpos policiales y su relación con el Código Penal

La revisión de los *registros policiales* mostró que la mayoría de la descripción de los hechos que contiene no se corresponde con la tipología legal establecida en el CP. En efecto, la calificación expresa de un hecho como falta, o está ausente de los libros y registros o bien se emplea para calificar hechos que no lo son según el CP. Ello se debe a que lo que normalmente se considera falta se relaciona con situaciones tipificadas en las ordenanzas municipales o lo que en el sector (barrio, urbanización) se considera como “falta”. Hay un amplio margen de discrecionalidad, no solo de la policía, sino también de las organizaciones sociales que solicitan la intervención, para definir cuándo un hecho o situación constituye una falta¹³⁵.

La revisión de los registros de novedades muestra que el procesamiento de las faltas es una actividad muy reducida de la actuación policial. Del total de las actividades reseñadas, menos del 2% se relacionaban con hechos que pudiesen calificarse de faltas, siendo en su mayoría hechos que no prevenían penas privativas de libertad. En el mes de abril de 2009, los tres cuerpos policiales registraron un total de 5.208 actuaciones, siendo solo 92 (1,7%) de ellas relacionadas con situaciones que pueden calificarse como faltas. Mientras que en el mes de marzo de 2010 se registraron 6.513 actuaciones, de las cuales 103 (1,5%) se referían a hechos que podrían considerarse faltas.

Cuadro 2
Actuaciones policiales en faltas

Período	Cuerpo policial						Total	
	PoliMiranda		PoliSucre		PoliChacao		Actuaciones	Faltas
	Total de actuaciones	Faltas	Total de actuaciones	Faltas	Total de actuaciones	Faltas		
Abril 2009	1.854	12	1.169	75	2.185	5	5.208	92
Marzo 2010	1.470	06	1.569	82	3.774	15	6.513	103
Total							12.821	195

Fuente: Elaboración propia. Libro de Novedades de las tres (3) policías.

¹³⁵ Por ejemplo, en Chacao el comercio informal se permite en los mercados que autorizan los propios vecinos, pero se persigue en días o zonas no autorizadas. En cambio, en Sucre, la policía tiende a considerar el comercio informal como una manifestación del derecho al trabajo. Los ruidos molestos ocasionados por fiestas tampoco tienen un tratamiento común en las tres policías objeto de este estudio: qué entender por ruidos molestos y la autorización de la duración nocturna de las fiestas varían de policía a policía.

El cuadro precedente muestra claramente que las faltas ocupan un porcentaje muy pequeño de las actuaciones policiales que se registran. Las entrevistas en profundidad confirman la poca incidencia de las faltas en la actuación cotidiana de la policía¹³⁶.

La baja incidencia en los reportes de las faltas, generalmente, no se debe a que esos hechos no ocurran, sino a diversos factores que llevan a un subregistro, ya sea porque el asunto se soluciona con una intervención en el mismo sitio, porque existan otros asuntos más urgentes que atender o porque las posibilidades de iniciar un procedimiento implica un trabajo que no se verá recompensado.

En las entrevistas en profundidad y en los grupos focales se hizo evidente que la estrategia utilizada era tratar de solucionar el problema en el momento en que ocurría:

Si yo voy y me encuentro en la calle unas personas discutiendo, yo trato de mediar, pues yo soy neutro, y trato que las dos partes lleguen a un acuerdo, si no los refiero a alguien dentro de la policía que trate ese problema específico.

...como es cuestión de convivencia, se busca una especie de conciliación entre las partes.

Nosotros somos intermediarios, facilitadores, pero los que ejercen son ellos (fiscales y tribunales).

Como puede observarse, si la intervención en el sitio de ocurrencia de la falta no logra solucionar la situación, se pasa a una segunda fase, que es la remisión del asunto a instancias jerárquicas superiores para que estas decidan la forma de procesar el asunto. Por ello, en caso de que el asunto se solucione no es descartable que el policía no registre la actuación, pues forma

¹³⁶ Ejemplo de ello es que en las entrevistas varios funcionarios asociaron el término faltas con las que ellos podían incurrir en el desempeño de sus funciones y las establecidas en las ordenanzas y no con las previstas en el CP. También fueron categóricos en afirmar que dentro de sus prácticas policiales no se detiene por faltas y que las sanciones que más se utilizan en casos de faltas son multas y trabajo comunitario. Las faltas las refieren a instancias diversas, de acuerdo con los hechos, y la mayoría es instancias distintas a la de la justicia penal. Todo esto indica que la actuación policial se realiza dentro de un amplio margen de discrecionalidad, como señalan Hidalgo y Monsalve (2003): «El espectro de normas informales que los policías llegan a crear en el contexto de su desempeño pueden ser compatibles con las normas legales, siendo un mero desarrollo o interpretación de ellas, regulando situaciones no previstas expresamente; o bien pueden ser contrarias a la norma legal, convirtiéndose en actos ilícitos administrativos y, en ciertos casos, penales».

parte de las cosas rutinarias que ocurren en un patrullaje. Ello se evidencia en la encuesta de opinión, que reporta que 49% de los funcionarios había actuado en un procedimiento de faltas en la semana que se hizo la encuesta. Pero el dato más interesante es que 68% de los que habían actuado alguna vez en un procedimiento de faltas, lo solucionaron con la mediación en el sitio de ocurrencia.

La mediación como principal estrategia de solución de las faltas no puede desvincularse de cierta convicción de que el procesamiento penal sería infructuoso. Ello también puede estar influyendo en el subregistro. No es que el hecho no haya ocurrido y que no sea considerado grave, sino que la experiencia les dice que el Ministerio Público no compartirá su apreciación y, por tanto, es mejor buscar otras formas de solucionar el conflicto: «por deficiencias de la ley, mejor es el diálogo con los involucrados».

Ello se evidenció en la encuesta de opinión, ya que 62,9% afirma que «los fiscales no se interesan en las faltas» y 50,9% se mostró de acuerdo con la afirmación de que «las faltas generan más trabajo que resultados». Por su parte, 71,4% de los jueces indicó que en los últimos tres años no habían enjuiciado caso alguno de falta; 50% de ellos nunca había recibido un caso de falta; 28,5% de jueces restantes sí había recibido alguno; y solo uno de ellos había recibido dos. Ninguno de los cinco (5) casos de faltas recibidos por cuatro de los jueces entrevistados había culminado con una sentencia: uno, «porque no se calificó bien al principio y no se puede cambiar la calificación»; otro, «he recibido dos casos por distribución y no han ido aun a juicio»; en otro, «el contraventor no había podido ser localizado, a pesar de los trámites» y, finalmente, «asiste mucha gente y el juicio se ha prolongado mucho». Quizá por esta situación, que refleja el exiguo ingreso de faltas a los tribunales de juicio del área metropolitana de Caracas, y la escasa respuesta para los pocos casos que ingresaron, es que 57,1% de los jueces señaló que las faltas debían ser procesadas a través del sistema judicial pero por jueces al nivel de la localidad o a través de los jueces de paz; y 42,8 % indicó que de estos casos debía encargarse otras instituciones especiales o comunales (Seniat, Fisco Nacional, Casas de Albergue, entre otros).

La mayoría de propuestas de los jueces se concentró en adecuar las faltas al momento actual y crear tribunales con competencia en faltas. Finalmente, sugirieron que de aprobarse esta salida para las faltas, las mismas deberían estar en una ley especial y no en el Código Penal.

En los grupos focales y en las entrevistas en profundidad fue clara la ambigüedad respecto a la intervención policial en materia de faltas. Algunos consideran que deben intervenir para transformar el conflicto y otros para reprimirlo y así prevenir males mayores o delitos, aunque fueron constantes las referencias de la teoría de las ventanas rotas¹³⁷:

...es nuestro trabajo y tenemos que hacerlo, aunque luego no se consiga más que hacer pedagogía social o prevención de otros hechos más serios.

Una falta puede conllevar a (*sic*) un delito, si no es atajado a tiempo... Si no le ponemos el quito... El pare, el transgresor...

Por tanto, la actuación en las faltas parece ser parte de un trabajo cotidiano que, aunque no se registra suficientemente por las razones mencionadas, no deja ser valorado como importante en la función policial. Como conclusión de las entrevistas, de los grupos focales y de la revisión de los registros, se puede sostener que la estrategia de respuesta ante las faltas es operativa: capacidad de respuesta, gravedad del hecho y reincidencia.

Las situaciones que se registran presentaban la dificultad de que no son fácilmente subsumibles en los tipos penales establecidos en el Libro Tercero del CP.

Del total de situaciones o hechos que la policía registra como faltas, las que más se asemejan a las faltas penales son fundamentalmente comercio informal, ingesta de alcohol, ruidos molestos, como puede observarse en el cuadro 3.

¹³⁷ La teoría criminológica de las ventanas rotas fue desarrollada por James Q. Wilson y George Kelling (marzo 1982), según la cual el delito es mayor en las zonas donde el desuido, la suciedad, el desorden y el maltrato son mayores. Para estos autores, si las pequeñas faltas (tales como estacionarse en lugar prohibido, exceder el límite de velocidad o pasarse una luz roja) no son sancionadas, entonces comenzarán a desarrollarse faltas mayores y, luego, delitos cada vez más graves. Críticos como Wacquant (2000) señalan que la “tolerancia cero” no se aplica contra los delitos informáticos o económicos (cometidos por individuos pertenecientes a clases pudientes), sino que sirve para criminalizar y restringir los derechos legales de los ciudadanos más pobres de la ciudad, representativo de lo cual son prácticas como el *stop and catch* que da el privilegio a la policía de requisar y detener a quien desee, basado muchas veces en estereotipos raciales o de clase. En Venezuela podemos señalar que nuestro Estado Social de Derecho y de Justicia posee la herramienta de los derechos humanos para establecer límites a la pretensión de un Estado penal y a políticas como la tolerancia cero.

Cuadro 3
Faltas similares a las faltas penales procesadas por las policías

Tipo de falta	Total
Comercio informal	25
Desobediencia a la autoridad	18
Ingesta de alcohol	9
Ruidos molestos	3
Actos indecentes	1
TOTAL	56

Fuente: Elaboración propia. Libro de Novedades de las tres (3) policías, abril 2009 y marzo 2010.

En el cuadro 2 se contabilizó un total de 195 actuaciones en hechos que pueden ser calificados de faltas, pero solo las 56 indicadas en el cuadro 3 pueden calificarse como faltas con pena privativa de libertad del Libro Tercero del CP, aunque, como veremos, la principal falta perseguida, comercio informal, es difícil de subsumir en el tipo penal del CP.

- Comercio informal

El comercio informal (buhonería)¹³⁸ no es un hecho claramente definido por el CP, entre otras consideraciones por razones históricas: el ejercicio informal del comercio en tanto buhonería, seguramente era desconocida por la sociedad italiana de fines del siglo XIX, de donde fue trasladado al CP vigente.

En efecto, según el artículo 498 *eiusdem*, la conducta que se sanciona implica abrir una agencia de negocios, algún establecimiento o cualquiera empresa que necesite del permiso de la autoridad. Los arrestos se prevén en caso de reincidencia o que el permiso se hubiese denegado.

Por aplicación del principio de legalidad, el comercio ilegal supone la existencia de un establecimiento, el cual debe ser interpretado como sede física, lo que ciertamente no ocurre en el caso de comercio itinerante o buhonería. Del registro policial no se pueden extraer más elementos de análisis, ni siquiera si hay reincidencia en la conducta, pues varios de estos

¹³⁸ A los fines de una mayor precisión de lenguaje, optamos por la expresión “comercio informal” para significar la actividad comúnmente conocida como buhonería, y “comercio ilegal” para referirnos al tipo previsto en el artículo 498 del CP.

casos quedan en el anónimo, ya que el infractor huye del sitio y abandona la mercancía.

En el municipio Chacao no consta la existencia de ningún procedimiento más allá del decomiso de bienes, lo que implica que no hubo procesamiento como tal.

En el municipio Sucre la sanción aplicada fue el cierre del establecimiento, lo que hace pensar que el hecho, a diferencia de los asentados en el municipio Chacao, sí se subsume en el tipo penal, pero la sanción aplicada no está prevista en el CP, por lo que seguramente se aplicó alguna ordenanza, pero de ello no hay constancia suficiente. En el año 2010 también se presentaron dos casos, uno de simple comercio informal o buhonería y otro de falta de permisología para el expendio de licores. La intervención policial en estos casos fue de mediación, no consta decomiso, a diferencia de la solución aplicada en el municipio Chacao, ni tampoco consta la prosecución de los casos ante otras instancias.

En la zona N° 7 de la Policía del estado Miranda, no se registró ningún caso por comercio informal en el período investigado. En las entrevistas en profundidad los funcionarios justificaban la no persecución, pues asociaban esa actividad con el derecho humano a trabajar. Fueron comunes las frases que justificaban la no persecución, aduciendo que era preferible que fuesen “buhoneros” a que sean “rateros” o delincuentes.

- Desobediencia a la autoridad

La desobediencia a la autoridad está prevista en el artículo 483 del CP. La norma prevé dos supuestos: desobedecer una orden legalmente expedida por la autoridad competente o no observar una medida legalmente dictada por la autoridad competente (en interés de la justicia, de la seguridad o de la salubridad pública). Pese al laconismo de los registros, seguramente estos hechos efectivamente constituyen faltas que requirieron intervención policial y, al parecer, fueron jurisdiccionalmente tramitados algunos de ellos.

En el municipio Sucre, de los ocho casos del año 2009, dos de ellos se pusieron a la orden del Ministerio Público, y en otro se asienta que no fue posible establecer comunicación. No se registra cuál procedimiento se siguió en consecuencia. Dos casos se relacionaron con comercio ilegal, y se procedió al cierre del local, por lo que no se tramitó como falta de comercio ilegal, ni tampoco como falta de desobediencia. En los restantes dos casos

se observa que en un caso al parecer hubo un procedimiento de carácter “disciplinario”, pues el presunto infractor que había cometido una falta de ordenanza, “reaccionó de manera agresiva” contra los funcionarios policiales, se solicitó la presencia de la Guardia Nacional, y con un sargento de este componente se retiró del sitio. Como se ve, no hubo procesamiento jurisdiccional. En el otro caso se afirma que hubo “resistencia a la autoridad”; el ciudadano fue trasladado a la sede policial y como no se encontraba solicitado, fue puesto en libertad.

En el año 2010, de los tres casos, solo uno fue puesto a la orden del Ministerio Público; los otros dos tuvieron procesamientos diferentes: verificación de datos, sin que se aporte ningún elemento adicional que permita saber si hubo o no un procedimiento posterior. En el otro, asociado a una infracción de tránsito, se llevó a cabo la detención, pero no consta ningún trámite jurisdiccional ni ante el Ministerio Público.

En la jurisdicción de la Zona N° 7 de la Policía del estado Miranda, se registraron tres casos en el año 2009. En todos ellos se inserta que hubo libertad plena, la identificación de la Fiscalía actuante y del tribunal de control. En el año 2010 también hubo tres casos, uno de ellos tuvo procesamiento igual a los del año anterior, pero en los otros la intervención tuvo un alcance diferente. En uno se registra detención, pero no se señala envío al Ministerio Público, y en el otro la actuación policial determinó un procesamiento distinto: los implicados (“indigentes”) que habían entrado en unas instalaciones (no se especifica), y luego adoptaron una actitud “agresiva” contra los funcionarios policiales, gracias a esta intervención abandonaron el lugar. En consecuencia, la “agresividad” no fue entendida como desobediencia, y a la postre, si hubo un conato de ella, no se materializó¹³⁹.

Estos casos muestran la discrecionalidad para decidir qué será procesado y cómo. Las faltas penales pueden ser instrumentos útiles en el trabajo de criminalización selectiva que realiza, en ocasiones, la policía, en virtud de que tal situación nos aleja de nuestra esencia como Estado de Derecho.

- La embriaguez

La ingesta de alcohol que conduce a la comisión de una falta con pena privativa de libertad se refiere a un estado de embriaguez manifiesta, molesta o repugnante y, además, que sea habitual.

¹³⁹ Los tipos de tentativa y frustración no se aplican en materia de faltas, según la letra de las disposiciones pertinentes del CP (Arts. 80, 81 y 82).

Esta falta ocupa el tercer lugar en los casos registrados por los tres cuerpos policiales objeto de esta investigación. Los supuestos de comisión de la misma no parecen corresponder fielmente a los hechos parcamente descritos en los registros policiales, pues la pena de arresto se asocia a dos factores, uno relativo a la reiteración de la acción, y otro atinente a determinadas condiciones de difícil objetivación, salvo quizá una de ellas (manifiesta), y de ninguno de esos factores deja constancia el registro policial de los cuerpos investigados. Los funcionarios de las tres policías coinciden en afirmar que la mayoría de estos casos conduce al «resguardo del individuo ebrio» en la sede de la policía para evitar que se haga daño o dañe a los demás hasta que logre estar sobrio nuevamente.

Con relación al municipio Chacao, tenemos que en los casos del año 2009, más allá del registro del caso, no hay constancia del procedimiento seguido, salvo en uno donde se señala que se hizo un llamado de atención a los infractores. En los de 2010 se trataba de situaciones que no son propiamente de ingesta alcohólica, sino expendio, en un caso, y en el otro de violación de un decreto presidencial. En el primero no se siguió procedimiento como falta, sino que se le hizo “llamado de atención”; es posible que haya sido caso de comercio ilegal, pero no hay elementos suficientes para definir el hecho. En el otro, hubo cierre de local, sanción que pudo estar prevista en la ordenanza municipal.

En cuanto al municipio Sucre, los dos casos conocidos en el año 2010 fueron resueltos con el desalojo del infractor del lugar donde se encontraba.

En la Zona N° 7 del estado Miranda, el único hecho relacionado con embriaguez conocido en el año 2009 es básicamente una infracción de tránsito, y de lo registrado se desprende que se le concede competencia preferente a las autoridades de tránsito, aun cuando no constan otras condiciones de la embriaguez que la hagan subsumible en el tipo penal.

- Ruidos molestos

Los actos sancionados con penas privativas de la libertad requieren que sean cometidos contra funcionarios públicos. Los hechos que se registran en los distintos cuerpos policiales no tienen la suficiente descripción como para concluir que encajan en el supuesto básico del artículo 506 del CP, y no hay ningún elemento que permita extraer que se trataba del supuesto agravado; sin embargo, se incluyen por la “cercanía” con la falta.

En dos casos conocidos por la Policía de Chacao en el año 2009, la intervención policial se limitó al “llamado de atención”, por lo cual no consta aplicación de procedimiento judicial, y el otro fue el accionar de una alarma, y no consta si hubo acción humana.

La descripción efectuada en los registros policiales permite sostener que si bien algunos de estos hechos pudieron ser al menos una falta sin pena de arresto, no hay elementos de juicio en la descripción de los mismos para poder afirmar con certeza que se trata de faltas; solo hay una relación de cercanía.

- Actos indecentes

La pena privativa de libertad prevista en el artículo 536 del CP requiere que la persona se presente en público de un modo indecente, o que con palabras, cantos, gestos, señas u otros actos impropios, ofenda la decencia pública.

Si bien pudo haber comisión de la falta, según la descripción anotada, el hecho derivó en actos lascivos o tentativa de violación. La carencia de elementos no permite elaborar juicios más precisos; consta detención, pero ninguna actuación del sistema de administración de justicia penal.

A modo de cierre

La revisión de los registros y la información obtenida de las entrevistas en profundidad y los grupos focales evidencian algunas constantes en la actuación de los tres cuerpos policiales investigados.

Uno de los aspectos resaltantes del análisis del registro de la actuación policial es la similitud en lo que procesan como falta, sin embargo, la diferencia se manifiesta en la intensidad de la persecución de algunas faltas. Por ejemplo, los registros de Polichacao se concentran en el decomiso de bienes provenientes de comercio informal, en cambio, esta no es una actividad principal de las otras dos policías.

La disparidad en la actuación en materia de faltas fue reportada en las entrevistas en profundidad, en las que los funcionarios de Polimiranda y Polisucrer recalcaron la diferencia entre la situación de Chacao y la del resto de municipios del estado. Específicamente refirieron la desigualdad en

cantidad y calidad de los problemas sociales que pudieran constituir ilícitos penales que se presentan en una y otra zona. Los funcionarios de los tres cuerpos policiales coincidieron en afirmar que, en general, no trabajan con faltas con penas privativas de libertad, que si no hay prueba suficiente no se tramitan las faltas ante el fiscal del Ministerio Público y que atienden, fundamentalmente, las faltas de las ordenanzas municipales. Varios de ellos coincidieron en afirmar que el poco interés por las faltas por parte de otras instancias del sistema de administración de justicia penal, causa incomodidad para el cuerpo policial a la hora de atenderlas y perciben que su actuación no es valorada.

Finalmente, se puede señalar que los cuerpos policiales tienen diversas vías para el *conocimiento* de las faltas, sin embargo, la fuente principal pareciera ser el patrullaje policial. Existe un amplio margen de discrecionalidad en los funcionarios policiales, en las personas y en las organizaciones de la comunidad para calificar un hecho como falta, lo cual pudiera estar reflejando el poco conocimiento que se tiene sobre las mismas, sobre todo de las faltas establecidas en el Libro Tercero del Código Penal, pues se confunden con delitos o con faltas establecidas en las ordenanzas municipales.

Respecto al *registro* de las faltas, las tres policías investigadas llevan asientos múltiples sobre los hechos que conocen y en gran medida los mismos guardan similitudes de un cuerpo a otro, sin embargo, ninguno de ellos está destinado específicamente a las faltas en general, ni menos aun a las faltas que deben procesarse a través del sistema de administración de justicia penal. Los principales registros de hechos conocidos que llevan son: novedades, denuncias y detenidos. Del total de actividades reseñadas, menos del dos por ciento (2%) se relaciona con hechos que pudiesen calificarse de faltas, de los cuales ninguno preveía penas privativas de libertad; pese al subregistro, las faltas son consideradas una actividad importante dentro del trabajo cotidiano de un policía. Hay pocos asientos de detenidos por hechos que constituyen faltas penales, lo cual coincide con la opinión bastante extendida entre los funcionarios de que, en general, por faltas no se detiene. Hay bastante ambigüedad respecto a la *intervención* policial en los casos de faltas. Pueden utilizar mecanismos de prevención y pedagogía social, así como de represión para el procesamiento de las mismas, sin embargo, pareciera ser que la mediación es la herramienta más utilizada, aun en los casos en los que debieran utilizar otros mecanismos, incluso la vía penal. Según todas las fuentes consultadas para esta investigación, son pocos los casos de faltas penales conocidos por la policía y presentados ante los fiscales

del Ministerio Público, como titular de la acción penal, en los que estos muestran interés en que sean procesados por los tribunales, lo cual explica el ínfimo registro de faltas en las que ha habido procesamiento judicial de las mismas.

¿Qué se procesa y cómo?

De los hechos que registran y procesan las policías, los que más se asemejan a las faltas son: comercio informal, ingesta de alcohol y ruidos molestos. De los registros revisados es difícil determinar con exactitud los casos de faltas que hayan pasado a otras instancias, ni dentro ni fuera del sistema de administración de justicia penal. Los casos en los que aparece registrado algún procesamiento judicial se refieren a desobediencia o resistencia a la autoridad, los que generalmente son casos que devienen en tales hechos en razón de la actitud de la persona y no al hecho inicial que originó la intervención policial en concreto; muchas veces esta actuación policial está basada en la creencia sobre la necesidad de recuperar el respeto a la autoridad.

Capítulo IV

LA VISIÓN DE LOS OPERADORES JURÍDICOS SOBRE LAS FALTAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS FALTAS CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD (ARRESTO)

En este capítulo se analiza fundamentalmente la encuesta de opinión efectuada a los policías en patrullaje, cuyas opiniones, creencias y percepciones serán complementadas con la información obtenida en las entrevistas en profundidad y en los grupos focales con agentes policiales que ocupaban cargos gerenciales medios en el procesamiento de las faltas.

Las opiniones de los policías serán también confrontadas con las de los jueces, a objeto de mostrar los rasgos comunes de la cultura jurídica interna y las posibles áreas de consenso o disenso. En tal sentido, las opiniones de los jueces pueden dar luces de las razones que han llevado a que este tipo penal tenga una presencia muy reducida en la actividad judicial y en los registros policiales.

La presentación de los resultados de la encuesta se inicia con una descripción de datos personales de los policías para después analizar las respuestas. Solo tenemos datos de los policías, pues ello no fue indagado en la encuesta a los jueces.

El perfil del policía que efectúa patrullaje

Los policías que efectúan patrullaje son hombres (90%) menores de treinta (30) años (60%), con menos de cinco (5) años de servicios y que ha recibido algún tipo de formación (62%) para reconocer y procesar las faltas penales.

La absoluta preponderancia de hombres jóvenes en labores de vigilancia y persecución de infracciones refleja los roles sociales por sexo y edad. Sin duda, se asume que la calle es un sitio peligroso y que las mujeres y los mayores no tienen las habilidades para enfrentar esas situaciones y sería arriesgado exponerlos a circunstancias que puedan afectar su integridad física. Dados los altos índices de violencia y el hecho de que en varias persecuciones los policías han sido agredidos, se refuerza la creencia de que las mujeres y los mayores no son el personal más apto para tales labores.

La alta preponderancia de jóvenes se refleja en los años de servicios. El 33% de los entrevistados no superaba dos (2) años de servicios. El poco tiempo de servicio, aunado a la juventud del personal, es una situación con potencialidades que requiere desarrollar una política de formación profesional y de apoyo a necesidades de trabajadores que inician su trayectoria laboral. En las entrevistas en profundidad, varios mandos medios señalaron que su formación más importante había sido el ejercicio mismo del trabajo. Los funcionarios valoraban los cursos de formación recibidos pero hacían hincapié que la experiencia en la calle era vital para poder desempeñar adecuadamente su trabajo.

La experiencia incipiente, aunada a la juventud de los agentes en labores de patrullaje, pudiera ser una de las razones que explican las dificultades que tienen los funcionarios policiales para identificar las faltas penales.

La formación recibida para actuar en los casos de faltas penales se muestra insuficiente a la luz de varias respuestas sobre la definición y las sanciones de las faltas penales. No deja de ser llamativo que en una población joven que ha ingresado a la policía, previa formación obligatoria en los institutos que cada policía posee para capacitar a su personal, 38% de los encuestados declare no haber recibido ninguna formación en materia de faltas.

La necesidad de formar a la policía también fue reportada por los jueces penales. En la encuesta se les pregunto cómo valoraban la actuación policial y varios consideraron necesario darles formación, ya sea con cursos especializados o charlas sobre la materia.

En las entrevistas en profundidad realizadas a los policías en funciones operativas en los tres cuerpos policiales, reconocieron como una limitación a su actuación la ignorancia general sobre las faltas, pero no solo la policial, sino también la de los ciudadanos en general, lo cual a su juicio genera la impunidad de estos hechos. También señalaron la falta de manuales y

protocolos para su procesamiento, con lo cual se aprecia que existe una carencia en la preparación de los funcionarios para dar respuestas adecuadas a las faltas.

La formación en materia de faltas penales no es fácil. Como se vio en los capítulos dedicados al análisis jurídico de las mismas, hay serios problemas para diferenciar los tipos penales, ya sea entre las faltas entre sí, ya sea frente a delitos que regulan situaciones similares o idénticas, como la regulación sobre la tenencia de armas o fabricación de explosivos, o por la superposición de regulaciones provenientes de leyes especiales, como en el caso de la reciente Ley para la Protección de la Fauna Doméstica Libre y en Cautiverio de 2010. A ello se le suma las regulaciones de las ordenanzas municipales, las normas de convivencia ciudadanas y los “acuerdos comunitarios” sobre el ejercicio del comercio informal o los límites para efectuar fiestas en espacios privados y públicos, por citar dos ejemplos.

Los supuestos normativos y las finalidades en cada una de esas regulaciones son diferentes, por lo que construir lineamientos generales es una labor que requiere manejar los diversos bienes jurídicos que se protegen con las regulaciones estatales (nacionales y locales) y comunitarias. No necesariamente los bienes jurídicos tutelados coinciden y en algunos casos pueden ser contradictorios y estar todos legitimados. Ejemplo de ello es la regulación del comercio informal.

Por otro lado, la multiplicidad de fuentes en la regulación de las faltas con una alta legitimidad de las regulaciones comunitarias que se basan en una racionalidad jurídica diferente a la prevista en el CP, remite a la situación de pluralidad de órdenes jurídicos, cuya integración no es fácil de interconectar y menos conciliar. Por ejemplo, el comercio informal, en el sentido del CP de ausencia de permisos estatales para su ejercicio, supone una violación al orden público. En cambio, en las ordenanzas municipales esa actividad se restringe por ser una limitación a la libre circulación de los ciudadanos y al uso compartido de los espacios públicos. En los acuerdos comunitarios se le despenaliza por ser una manifestación del ejercicio del derecho al trabajo. Cuál de esos criterios de regulación se va utilizar es una decisión del funcionario policial, lo que abre un amplio margen a la discrecionalidad y, por ende, a la arbitrariedad.

Por tanto, el diseño de cursos de formación implica ubicar esas regulaciones en la protección de diferentes bienes jurídicos, dándole preeminencia

a los que expresan una concepción garantista, de corresponsabilidad social, de proporcionalidad y pertinencia de la sanción en el marco de los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho y de Justicia. Por ello, los manuales de formación y guías prácticas para la acción deben tener presentes estas consideraciones para una actuación garantista en la persecución de las incivildades, lo que incluye la decisión de política criminal, sobre el tratamiento en una sociedad democrática de las situaciones que afectan la convivencia ciudadana.

Los rangos ocupacionales de los policías entrevistados y el tipo de patrullaje

El 51% de los encuestados declaró que ocupaba el cargo de oficial, el 15% el cargo de oficial agregado y el 16% el de agente, lo que ubica al 82% de los entrevistados en los cargos iniciales de la carrera policial, que se corresponden con el tipo de labor que efectúan. Ello reafirma la necesidad de reforzar su formación y también el diseño de una política laboral basada en las necesidades de un personal joven que inicia su carrera profesional.

El tipo de patrullaje característico de los cuerpos policiales es vehicular y motorizado, concentrando entre ellos cerca del 85% de los agentes policiales. Este hecho también puede estar influenciando la captación de los hechos que constituyen faltas penales, pues son más fáciles de detectar en un patrullaje a pie que vehicular.

Los policías entrevistados, veintiocho (28)¹⁴⁰ en total, en los tres cuerpos policiales, ocupaban cargos de dirección en el área de operaciones, tanto en la sede central como en sus sedes en las comunidades: centros de coordinación policial, jefes de estación, asistentes a los directores de operaciones, jefes de servicio, de la oficina de atención a la víctima, de investigaciones, de asesoría jurídica, entre otros. Estos funcionarios eran los encargados de tomar decisiones sobre las situaciones que reportaban los policías en patrullaje. En las entrevistas en profundidad se detectó un escaso conocimiento de las faltas que regula el CP. Por tanto, los cursos de formación deben abarcar a todos los integrantes de los cuerpos policiales, incluidos sus mandos gerenciales medios.

¹⁴⁰ Polimiranda: 7; Polisucre: 9 y Polichacao: 12.

Conocimiento y manejo de faltas

Dos preguntas contenían la encuesta para indagar el conocimiento que tenían los policías de los hechos que se definen como faltas y donde está regulado el procedimiento a seguir en caso de ocurrencia.

Frente a la pregunta: ¿Dónde están establecidos los hechos que pueden ser considerados faltas penales?, el encuestado podía elegir varias opciones. Se trataba de indagar si tenían conocimiento de que la única fuente legislativa era el CP.

Cuadro 4
Texto legal que contiene las faltas penales
(Porcentajes)

Leyes	¿Dónde están establecidos los hechos que pueden ser considerados faltas penales?	¿Dónde están establecidas las faltas que pueden acarrear privación de libertad?
Constitución	24	22
COPP	50	41
Código Penal	64	42
Ordenanzas municipales	32	13
Normas de Convivencia Ciudadana	13	7
Otra	1	1
En ningún lado	5	32

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

El hecho de que los encuestados mayoritariamente eligiesen varias opciones, muestra el desconocimiento de la regulación sobre la materia y aun es más grave que 36% de los agentes policiales ignoren que las faltas están en el CP. No deja de ser llamativo que 50% asocie la tipificación de un hecho penal con el instrumento legal que regula el procesamiento de las infracciones penales, es decir, el COPP. Ello es una demostración más de la falta de formación general para cumplir sus funciones dentro del sistema de administración de justicia penal, tomando en consideración que tienen atribuciones de auxiliares en la investigación penal.

Por otro lado, del 64% que afirma que las faltas penales se encuentran en el Código Penal, solo 30% (es decir, 18,9% del total) señala únicamente al Código Penal, mientras el 70% restante señala, además del CP, otras normas jurídicas, como las ordenanzas y Normas de Convivencia Ciudadana. Ello

demuestra que no se ha difundido suficiente en la policía que es el CP el único instrumento jurídico que prevé privación de libertad por la comisión de una falta¹⁴¹.

En las entrevistas en profundidad y los grupos focales se hizo evidente que la noción de faltas que maneja la policía se asocia con hechos que alteran la convivencia ciudadana y no con algunas de las faltas establecidas en el CP que, desde la concepción de peligrosidad social que las sustentan, establecen supuestos como facilitadores para la comisión de un delito, tales como la posesión injustificada de llaves o de instrumentos para abrir cerradura. Tampoco se asocia a las faltas con situaciones que pudiesen ser señales de la comisión de un delito, como la posesión injustificada de dinero. Para la policía, la comisión de una falta son hechos o situaciones que alteren la vida cotidiana de los ciudadanos: “Falta es un quebrantamiento de una norma que tiene ver con la convivencia ciudadana, que tiene que ver con el otro. La falta tiene que ver con convivencia ciudadana, más que con normas muy tipificadas”.

Los jueces penales también consideran que las faltas penales refieren a hechos vinculados con la vida cotidiana. De allí que varios señalaron que la regulación no se ajusta a lo que hoy se considera conductas que atenten contra la convivencia social cotidiana:

Hay infinidad de faltas, 37, aproximadamente, las cuales se encuentran previstas en la Ley Sustantiva Penal Vigente, muy similares a la ordenanza de convivencia ciudadana; se debería realizar un análisis y estudiar la posibilidad de adecuarlas a la realidad social del país.

Hay faltas que ya no se adecuan a la realidad social del país.

Las faltas con penas deben ser actualizadas a los nuevos cambios sociales.

...falta de tipificación de los delitos en las comunidades...ej...el Art. 493, que habla de la perturbación a la tranquilidad pública...entre otros; debe ser reformada por cuanto ahora existen graves perturbaciones creadas por los escándalos en las licorerías, consumir licor en sus adyacencias, acompañada de carros con música en alto volumen, dejan las áreas súper llenas de desechos de vidrios, etc...

Si los propios jueces penales consideran que lo que debe penalizarse son conductas que hoy son sancionadas por las ordenanzas municipales y los policías desconocen la regulación legal, se puede entender las dificultades

¹⁴¹ Si bien se han promulgado algunas ordenanzas con esa sanción, se trata de disposiciones inconstitucionales, como lo ha reconocido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

que enfrenta el sistema de administración de justicia penal para procesar este tipo penal.

La sanción de las faltas tampoco está clara para los entrevistados. Casi un tercio (32%) de los policías encuestados sostiene que no es posible privar de libertad por las faltas. Ello quedó en evidencia en las entrevistas en profundidad, en que los funcionarios hacían énfasis que ellos no podían detener a nadie sin autorización del Ministerio Público y que normalmente este era reacio a autorizar la privación de libertad por la comisión de una falta.

La opinión policial sobre la dificultad de privación de libertad por la comisión de faltas es compartida por algunos jueces penales, pues mostraron sus dudas sobre la pertinencia de esa sanción. Tanto en la entrevista personal que sostuvimos con ellos, como en las respuestas de la encuesta, se mostraron partidarios de otro tipo de sanción:

...estas penas hay que redefinirlas, ya que las penas de prisión no superiores a 5 años no conllevan a [*sic*] privación de libertad, por lo cual mucho menos una denominada de arresto.

Frente a una falta es más efectivo multar que arrestar. Si le tocas el bolsillo, seguro que lo va a sentir más.

...se evitan las penas privativas.

La policía tiene conciencia de las limitaciones que enfrenta para sancionar una falta, pues, como se ha señalado, su noción de faltas se basa en las Normas de Convivencia Ciudadana, las cuales no pueden establecer sanciones corporales. Por ello consideran que la sanción es mínima o pecuniaria.

...la sanción (de la falta) es mínima... como es cuestión de convivencia, se busca una especie de conciliación entre las partes.

La diferencia entre falta y delito es que el último es sancionado corporalmente (...) en cambio la falta... Su sanción es de tipo mercantil... pecuniaria, o puede ser de trabajo comunitario.

Si uno tuviera una libreta con boletas, para sancionar al ciudadano ante las faltas, eso ayudaría.

La conciencia de que la detención no es posible sin mediación fiscal ha llevado a desarrollar estrategias para evitar que la persona envuelta en una falta se ocasione un daño o ponga en peligro a las demás personas. No se puede detener pero sí *retener* para proteger: «En las faltas no hay detención sino resguardar al ciudadano». «Si tú estás conduciendo ebrio, yo te puedo resguardar en un comando hasta que usted se normalice».

La noción de “resguardo” o de “retener” a la persona hasta que se calme o se diluyan los efectos de la ingesta de alcohol fue utilizada por varios funcionarios para explicar su actuación en ocasiones que ellos perciben que no puede dejarse a la persona en libertad, pero tampoco ha ocurrido un hecho de tal gravedad que amerite el inicio de la persecución penal. El *retener* en estos casos no puede desvincularse de la tolerancia social al consumo de alcohol, lo que lleva a considerar que una situación grave que puede conducir a la comisión de delitos no se considere de magnitud suficiente como para poner en funcionamiento el aparato punitivo del Estado.

Tampoco deja de ser llamativo que 22% consideró que la Constitución establece penas privativas de la libertad. Este hecho reafirma la necesidad de reforzar la formación jurídica de los policías.

Toda esta situación trae como consecuencia que los procedimientos para que ingresen los casos de faltas penales al sistema de administración de justicia penal rara vez se llevan a cabo, no se ejecutan las sanciones, más bien se evitan, al menos las privativas de libertad, generándose probablemente una gran impunidad en esta área por falta o insuficiente respuesta, lo cual es muy negativo, pues atenta contra la credibilidad y legitimidad del sistema penal, por una parte y, por la otra, se produce una despenalización *de facto*¹⁴², porque no se ha modificado el ordenamiento jurídico. También ocurre una desjudicialización¹⁴³ *de facto o de derecho*, ya que se ha creado un nuevo espacio de conciliación para resolver ciertos conflictos a nivel policial y comunitario.

Los policías reconocen que hay impunidad en esta materia y que en esa situación todos tienen que cuestionarse, además del cuerpo policial, las demás instituciones del sistema penal, incluso la comunidad. Entre las causas de la impunidad en las faltas señalan la ignorancia general sobre esta materia y la poca credibilidad sobre la posibilidad de que el sistema pueda ofrecer respuestas adecuadas y oportunas a este tipo de problemas. Incluso, uno de los funcionarios entrevistados señaló categórico que no hay contacto

¹⁴² La despenalización puede consistir en quitar a un hecho inicialmente considerado punible, la sanción penal, especialmente la privativa de libertad, o al menos disminuirla o modificarla, según las circunstancias del momento histórico que se viva. Tiene la ventaja de que previene el estigma carcelario y otras medidas jurídicas pudieran resultar más ágiles.

¹⁴³ La desjudicialización, que consiste en sustraer de la rama jurisdiccional del poder público la solución de los conflictos interpersonales (Molina Arrubla, 1998).

con el sistema de administración de justicia penal en esta materia de faltas, que el contacto es con otras instancias fuera del referido sistema y que su relación con los jueces de paz es permanente y muy buena. En general, señalaron que aunque pudiera haber la disposición por parte de la policía para atender estos casos, no hay capacidad institucional para procesar las faltas penales. Entre las limitaciones señaladas fueron ausencia de manuales y protocolos de actuación para estos casos, así como también de calabozos adecuados (en espacio y condiciones) para los arrestos, escasa formación de los funcionarios policiales sobre todas las faltas legalmente establecidas, escasa difusión sobre los hechos que constituyen faltas y poca colaboración de la ciudadanía. En su gran mayoría, los funcionarios policiales entrevistados consideran que las faltas deben sancionarse, ya que los métodos preventivos no son suficientes, y que lo que se requiere es adecuar los cuerpos policiales para el procesamiento de las faltas, aprovechando esta situación de transición y de reforma que atraviesa la policía y las fiscalías municipales. «... las sanciones podrían ayudar el trabajo del policía ante las faltas» (imagen del policía) «... pérdida de autoridad, debido a las escasas herramientas para mantener el orden público».

Las referencias a las sanciones y mayores herramientas para ejercer su trabajo es una manifestación del rasgo cultural reportado en los estudios sobre cultura jurídica. Se asocia el ejercicio de la autoridad con la capacidad de imponer sanciones (Roche y Richter, 2007). La autoridad por la capacidad de persuadir no parece ser suficiente.

Entre los factores que facilitan hoy día la actuación policial se mencionó la multiplicidad de medios para conocer las faltas, así como también se señaló como importante el trabajo conjunto de la policía con la comunidad, ya que puede ayudar a disminuir la ocurrencia de estos hechos y a incrementar las respuestas, en caso de que no se logre la prevención de los mismos: «...hay que reeducar a la comunidad, porque creando más policías y más leyes, no vas a hacer nada».

En general, los operarios del sistema administración de justicia penal identifican múltiples dificultades prácticas para el procesamiento de las faltas penales y la necesidad de adecuar esta materia a la realidad actual.

Las faltas más comunes

Las situaciones que cotidianamente interviene la policía fueron revisadas con una doble finalidad: reindagar sobre el conocimiento de los hechos

que legalmente constituyen falta y, a la vez, explorar qué de esa normativa ocurre con frecuencia en la realidad.

Las respuestas vuelven a reafirmar que la noción legal de falta y la noción policial son diferentes. El hecho de que dos delitos, riña y violencia contra la mujer, sean reportados como las dos principales faltas en las que intervienen, es un buen indicio de la lejanía entre la regulación legal y la acción policial en la materia.

Cuadro 5
Faltas que maneja la policía con más frecuencia
(Porcentajes)

¿Cuáles son las faltas más comunes en las que interviene como policía?	
Discusión	26
Riña	43
Mendicidad	6
Comercio informal	33
Omisión de señales	13
Actos indecentes	5
Ruidos molestos	32
Alteración del orden público	42
Violencia contra la mujer	46
Ingesta de alcohol	35
Desobediencia a la autoridad	6
Juegos de envite y azar	0
Orinar en la vía pública	3
Otro	2

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

Las diferencias entre lo que la policía procesa como falta y lo que el CP tipifica no solo expresa desconocimiento, sino que la realidad social difiere sustancialmente de los tipos penales previstos. Ello refuerza aun más la lejanía social de la regulación.

No deja de ser llamativo que una ley que sí ha sido muy difundida, como la que penaliza la violencia contra las mujeres, siga siendo considerada como una infracción menor. Acá, sin duda, no es desconocimiento, sino la

convicción de que los conflictos de pareja son de la esfera privada y que la intervención debe efectuarse con mucha cautela.

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional promueve la creación de la Oficina de Atención a la Víctima del Delito o del Abuso del Poder (Art. 82). Los tres cuerpos policiales la han creado, sin embargo, básicamente atiende casos de violencia de género.

Las víctimas de faltas no han sido consideradas como personas a quienes también debe garantizársele sus derechos, quizá porque estos hechos ilícitos son vistos como violaciones al orden público, seguridad pública, moralidad pública y protección pública de la propiedad, en las que pudiera no resultar fácil identificar a una víctima en concreto, sin embargo, es preciso entender que las faltas regulan las relaciones de convivencia ciudadana en los espacios públicos; estas relaciones se dan entre personas, seres humanos. Su redescubrimiento como víctima les permitiría identificarse como sujetos de derechos y deberes, por tanto, como ciudadanos capaces de exigirlos y cumplirlos.

Los aliados y los entorpecedores de la acción policial

La encuesta de opinión y percepción contenía dos preguntas destinadas a averiguar a quiénes visualizan como instituciones facilitadoras de su trabajo y a quiénes asumen como una limitación. Utilizamos la noción “institución” en el sentido social. Por ello, “derechos humanos” hace referencia a la legislación y no a las instituciones encargadas de hacerlos respetar. Se trataba de indagar sobre las valoraciones positivas y negativas que efectúan sobre el entorno institucional que rodea la acción policial.

Las instituciones que más facilitan el trabajo policial ante las faltas son los Jueces de Paz, la Policía Municipal y, en menor medida, la Fiscalía y la Policía Comunitaria.

La valoración positiva que efectúan de la justicia de paz no puede desvincularse de la percepción de que la estrategia más adecuada de tratar este tipo de infracción penal es la mediación, aunque se resiente la falta de poder de esta instancia judicial: «Los jueces de paz puede ser una ayuda pero necesitan mayor poder. La otra vez, una juez de paz estaba solucionando un problema, y el tipo le estaba gritando improprios a la jueza».

La inadecuación del tratamiento penal de las faltas también estuvo presente en las entrevistas y en las respuestas al cuestionario realizadas a los jueces penales, desde consideraciones sobre política criminal y la necesidad de concentrarla en la represión de delitos hasta la cercanía de las instancias locales que las hace más adecuada para tratar este tipo de infracción. Ante la pregunta de quién debería juzgar las faltas previstas en el CP, dos jueces señalaron la Justicia de Paz y otros remitieron a tribunales especiales; incluso algunos se mostraron partidarios al procesamiento de las faltas fuera de instancias judiciales.

...en aquellas que se establecieran como simple faltas y se imponga arrestos o a su defecto multas se podrían ventilar con Jueces de Paz. Se debería estudiar la posibilidad de crear Tribunales especializados en faltas, para poder descongestionar los Tribunales ordinarios de Juicio que se encuentran con innumerables causas por delitos graves.

Las faltas penales constituyen un área de conflictividad social que pudiese ser abordada en su tratamiento con medidas de justicia comunitaria. Ello abre un espacio para la coordinación de los órganos del sistema de administración de justicia: penal y restaurativa.

Las instituciones que son visualizadas como entorpecedoras de la acción de la policía son: los partidos políticos con 42%, seguidos por los consejos comunales y Fiscalía empatados con 37%, y por los derechos humanos con 35% de rechazo.

Correlacionando las respuestas de una misma persona sobre las instituciones que más le facilitan su trabajo con las que más se lo dificultan, se obtuvo una visión positiva solo de seis instituciones: Jueces de Paz, Policías Municipal, Comunitaria, Estadal y Nacional y, en último lugar, las Patrullas Vecinales.

Efectuar esta correlación permitió detectar posibles aliados en el tratamiento de las faltas, lo que implica diseñar políticas de coordinación entre estas instituciones. No deja de ser llamativa la buena valoración de la Justicia de Paz, lo que vuelve a reafirmar que el procesamiento de las faltas es un área de intervención con medidas no punitivas, que facilita la transformación de los conflictos.

Los fiscales presentan un caso llamativo, pues a pesar de ser la segunda institución que más facilita la labor policial, son también la segunda que

más dificulta el procesamiento de las faltas. Esta respuesta pudiese estar reflejando la tensión aun no superada entre estos órganos con la puesta en marcha del sistema acusatorio. La pérdida de potestades y su subordinación a la acción del Ministerio Público no ha sido aun internalizada por la policía.

La relación con la Fiscalía es mejor evaluada que la existente con el Poder Judicial, pero no deja de ser preocupante que los tres órganos que son piezas clave para la eficacia de la persecución penal no hayan logrado aun percibirse positivamente.

Cuadro 6
**Instituciones que facilitan o dificultan
el procesamiento de las faltas**

Instituciones	¿Cuáles instituciones facilitan el procesamiento de las faltas? (%)	¿Cuáles instituciones dificultan el procesamiento de las faltas? (%)	Saldo: Facilitan. Menos dificulta
Jueces de Paz	61	11	51
COPP	13	29	-16
Policía Estatal	15	1	14
Policía Comunitaria	25	3	22
Partidos Políticos	0	42	-42
Jueces Penales	11	23	-12
Derechos Humanos	11	35	-24
Fiscalía	34	37	-3
Policía Nacional	11	3	8
Policía Municipal	55	3	52
Consejos Comunales	21	37	-16
Organizaciones Sociales	8	25	-17
Patrullas Vecinales	13	8	5
Otro	1	2	-1

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

La relación con el Poder Judicial es percibida más como un obstáculo que una ayuda para su labor y menos cercana que la acción fiscal. En ello posiblemente influye que el contacto con el Poder Judicial está mediatizado por el Ministerio Público.

La valoración negativa también está presente en la percepción de los fiscales y jueces sobre la función policial. En entrevistas con los fiscales municipales se mostraron muy críticos a la forma en que la policía levanta los

expedientes y las dificultades que enfrentan para proseguir la persecución penal con actuaciones policiales incompletas o insuficientes. Los jueces que respondieron la encuesta también mostraron algunas reservas a la actuación policial. Para algunos, la actuación policial es adecuada y eficiente, pero varios efectuaron comentarios que revelan una valoración negativa de su actuación: «no intervienen», «no hacen nada». Desde la reafirmación que la acción policial debe ser tutelada por el Ministerio Público: «corresponde a los fiscales», ya que gozan dentro de los jueces de un mayor prestigio, hasta frases sobre la necesidad de instruirlos para que logren llevar una correcta investigación policial.

La frecuencia de la actuación policial frente a las faltas

La encuesta contenía una serie de preguntas para indagar si las faltas formaban parte del trabajo cotidiano de los agentes policiales y qué hacían en esos casos, dado que los registros policiales reportaban pocas faltas, pero en las entrevistas en profundidad aparecían casos y situaciones que habían ameritado la intervención policial y era necesario indagar las razones de la discordancia entre lo registrado y lo declarado. Además, hechos que la policía describe como faltas son comunes y muy visibles en diversas partes de la ciudad. El buhonerismo, la contaminación sonora, la ingesta de alcohol en la vía pública ocurren cotidianamente en las jurisdicciones de las policías encuestadas.

La pregunta indagaba cuándo fue la última vez que el policía había actuado en un procedimiento sobre faltas. Casi la mitad (48,9%) de los encuestados lo había hecho en la última semana.

Cuadro 7
Frecuencia de la actuación policial en faltas

	Frecuencia	%	% acumulado
Esta semana	116	48,9	48,9
Este mes	57	24,1	73,0
Entre 2 y 6 meses	31	13,1	86,1
Hace más de 6 meses	17	7,2	93,2
Nunca	16	6,8	100,0
Total	237	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres policías.

La interpretación de estos datos no ha sido fácil para esta investigación: las faltas forman parte del día a día de la labor policial. El 73% de los encuestados afirma haber actuado frente a una falta al menos durante el último mes (48,9% durante la última semana y 24,1% durante el último mes).

En el análisis de los registros sugerimos la posibilidad del subregistro porque la mediación en el sitio es la principal forma de solución de las faltas que procesan. Como se señaló, la mayoría de las faltas que procesa no son las previstas en el CP.

La policía registra los asuntos que considera pueden seguir con cierta posibilidad de éxito los siguientes pasos de la persecución penal, es decir, la imputación y sanción judicial. En los grupos focales varios policías señalaron que su función era «...darle una advertencia verbal o escrita» para que no volviese a cometer la infracción. Si la advertencia es verbal, es muy factible que dicha actuación no se registre. Además, se visualizan como unos facilitadores de la acción de otros, quienes son los verdaderos responsables de la persecución penal: «Nosotros somos intermediarios, facilitadores, pero los que ejercen son ellos (los tribunales)».

Los jueces tampoco se mostraron incentivados a la persecución de algunas conductas tipificadas como faltas. El comercio informal es visible a la entrada de los tribunales y la contaminación sonora de los vendedores de música es considerable. Pero ningún juez entrevistado se mostró partidario de perseguir penalmente esas conductas.

Nuevamente aparece la distancia entre la regulación normativa, incluso con las ordenanzas municipales, y las creencias de los operadores jurídicos, en este caso los jueces, sobre el tipo de conductas que debe considerarse contravenciones.

Cómo se entera la policía de la comisión de una falta

La encuesta de opinión y percepción también indagó sobre la forma por la cual el agente policial se entera de la situación. Se trataba de explorar la participación ciudadana en la denuncia de los hechos que constituyen faltas. Las respuestas confirmaron la poca incidencia de la denuncia formal, pues en 63,5% de los casos fue la propia acción policial lo que llevó a la intervención. Ello reafirma lo expresado en otras partes de esta investigación: la conciencia cívica tiene dificultades para desarrollarse por los rasgos

centrales de nuestra cultura jurídica (Roche y Richter, 2007). Por tanto, es poco probable que la propia víctima se perciba como posible sujeto activo que puede poner en marcha el sistema de administración de justicia.

En la encuesta, la denuncia fue diferenciada de la llamada telefónica, pues esta última podía provenir desde el propio comando que había recibido la denuncia de manera informal, ya sea por una llamada telefónica o el uso de las redes sociales. La llamada al órgano policial pudiese implicar un menor compromiso de la ciudadanía con la resolución del conflicto. Una posible hipótesis de dicha actuación es que la persona asume que es una forma de informar a la policía de un evento, cuya solución es de su exclusiva responsabilidad o que con ello evita involucrarse en esa situación por miedo a represalias.

Cuadro 8
Medios de conocimiento de las faltas

¿Cómo se enteró?	Frecuencia	%	% acumulado
Patrullaje	139	63,5	63,5
Llamada telefónica	36	16,4	79,9
Denuncia	34	15,5	95,4
Otra	10	4,6	100,0
Total	219	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

La falta de participación ciudadana, en particular de la víctima, no deja de ser razonable, ya que lo que se identifica es a la ciudadanía en abstracto y no a una víctima en concreto con derechos y deberes. Por ello, es entendible que no haya motivación a la denuncia, ya que quien lo hace quedaría expuesta ante el victimario, sin tener muchas herramientas para defenderse, pues no hay un espacio que se haya pensado para ella, ni siquiera se ha previsto un registro específico para asentar las faltas que permita hacerle un seguimiento y abra la posibilidad de ofrecerle protección y reparación ante estos hechos.

La forma de solucionar la falta

La actuación de la policía frente a la comisión de una falta podía seguir varios caminos. De las entrevistas en profundidad se podía inferir que la persecución penal no era la opción valorada como la más adecuada para solucionar los conflictos derivados de la comisión de las faltas.

Cuadro 9
Respuesta policial ante las faltas

Evolución	Frecuencia	%	% acumulado
Se solucionó en el sitio gracias a la mediación policial	140	68,0	68,0
Se detuvo a los involucrados	57	27,7	95,6
Otra	9	4,4	100,0
Total	206	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

Los datos confirman las informaciones obtenidas por otras técnicas de investigación. Las faltas son solucionadas en el sitio por mediación. Casi dos tercios de los agentes reportaron que mediaron en el sitio y el problema se solucionó. Ello podría ser una de las razones por la que se reporta poco este tipo de actividad.

La detención solo se aplicó en un tercio de los casos. Ello ocurrió fundamentalmente por desobediencia y desacato a la autoridad. En las entrevistas en profundidad se pudo verificar que la actitud poco respetuosa del infractor es considerada una afrenta a la autoridad y se busca que el infractor “evolucione” hacia actitudes o hechos que puedan ser fácilmente encajados en la desobediencia como delito y no simple falta. Ello reafirma la asociación que hace la policía entre delitos y pena privativa de libertad. Por tal razón, ante el desconocimiento de las faltas con penas privativas de libertad, es razonable que se desarrollen estrategias que permitan aplicar lo que ellos consideran la principal herramienta para hacer valer su autoridad: la detención.

Cuadro 10
Causas que generan otras respuestas policiales

Causas	Frecuencia	%	% acumulado
Agredieron a los oficiales	12	21,8	21,8
Hicieron caso omiso a la actuación y mediación de los oficiales	20	36,4	58,2
Era un reincidente	10	18,2	76,4
Otra	13	23,6	100,0
Total	55	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

Las razones de la detención son actitudes y acciones de los infractores que se consideran graves. Nuevamente hacemos la observación que no fue una opción para la policía iniciar la persecución penal con la persona infractora en libertad. Pareciera que los policías sienten que no cuentan con herramientas para iniciar un procedimiento sin proceder a la privación de libertad.

Es bueno resaltar que la noción de reincidencia que maneja la policía no es la jurídica. Se trata de una adaptación entre hecho punible y autor. Se es reincidente porque ha cometido el mismo o diversos hechos punibles. En el fondo, lo que decide la privación de libertad es que el infractor haya sido fichado por el organismo en hechos anteriores y ello es suficiente para proceder al arresto. Jurídicamente no basta con perpetrar hechos punibles en distintas ocasiones para ser considerado reincidente, sino que debe haber condena cumplida por el primer hecho y cometer el segundo hecho en los diez años siguientes al cumplimiento de la condena (Art. 100 de CP).

La detención del infractor supone una serie de acciones inmediatas del órgano policial. La primera es informar al Ministerio Público. Por ello se les preguntó cuál fue la acción siguiente a la detención y cuál fue la respuesta del fiscal.

Cuadro 11
Posibles actuaciones policiales ante una detención

¿Qué hizo?	Frecuencia	%	% acumulado
Llamó al fiscal y este le ordenó soltarlo	1	1,8	1,8
Llamó al fiscal y este le ordenó que se lo presentara	49	87,5	89,3
Lo retuvo hasta que se calmó	3	5,4	94,6
Otro	3	5,4	100,0
Total	56	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

La orden fiscal de presentar al detenido se produjo en 87,5% de los casos. Esta respuesta no deja de ser llamativa, pues en las entrevistas en profundidad los funcionarios señalaban que los fiscales eran reacios a detener e incluso iniciar el proceso penal en casos de faltas.

La percepción y la realidad no necesariamente coinciden. Este podría ser un ejemplo de ello. El 61% de los policías se mostró de acuerdo con la afirmación «a los fiscales no les interesan las faltas». Pero cuando se les pregunta si en un caso concreto obtuvieron apoyo del Ministerio Público, la gran mayoría responde que sí.

Otra posible explicación es que solo presentan al fiscal casos que saben no serán rechazados. Por ello, en algunas ocasiones, si tienen dudas, *retienen* por un tiempo o realizan otras acciones, tales como hacerles un “llamado de atención” o “solicitar que abandonen el lugar”.

La actuación policial en casos hipotéticos

La encuesta previó dos casos hipotéticos para evaluar tanto el conocimiento de los hechos que constituyen faltas como la predisposición a actuar. El primer caso se vinculaba a esa zona gris y difusa que son los actos contra la moral y las buenas costumbres. Se construyó una situación que implicaba confrontar libertad de circulación y el ejercicio de la sexualidad en un sitio público pero en un vehículo privado¹⁴⁴. El caso planteado se situaba en la esfera privada de la vida de una pareja.

El segundo caso refiere a una falta que fue establecida en la reforma del CP de 2005. Se trata de una situación que afecta a altos funcionarios públicos¹⁴⁵. Describe una situación relacionada con el respeto a la autoridad.

Actos indecentes (felación en vía pública)

La primera reflexión que se puede realizar sobre una situación que pudiese vincularse a una manifestación de la vida privada de una pareja es que 58% de los funcionarios consideraron que la situación ameritaba su

¹⁴⁴ El caso #1 plantea la siguiente situación: A las 10 de la noche, en una calle solitaria de una urbanización, en labor de patrullaje, observa un vehículo estacionado, sin vidrios ahumados, con luces apagadas, pero con el conductor dentro del mismo. Al acercarse, puede ver que una joven (mayor de edad) le practica sexo oral al conductor. ¿Qué haría usted?

¹⁴⁵ El caso #2 propone la siguiente situación: Un grupo de estudiantes celebran su grado en una fuente de soda. En una de las mesas, colocadas en la acera, ven sentado al magistrado del Tribunal Supremo de Justicia que dictó la sentencia que le quitó su condición de universitaria a la carrera en la cual se acaban de graduar. Al darse cuenta de su presencia, los jóvenes incrementaron el ruido que producían los aparatos y objetos que tenían y se burlaban del magistrado. Los otros clientes del negocio se vieron obligados a retirarse por el ruido, aunque no hubo ningún tipo de agresión física. ¿Qué haría usted?

intervención en la función policial y solo 30% en prevención. Pedir los “papeles del carro” para verificar si están en regla muestra que los agentes policiales buscaron la manera de detectar alguna infracción para intervenir.

Cuadro 12
**Actuación policial ante un caso hipotético
 (Felación en vía pública)**

	Frecuencia	%	% acumulado
Le solicita los documentos del vehículo y de identidad de ambos. Si están en regla, se retira	42	18,0	18,0
Les advierte que el sitio es peligroso y que por su seguridad es mejor que vayan a un hotel	70	30,0	48,1
No solicita documentación, pero procede a la detención de ambos	26	11,2	59,2
Se los lleva retenidos	67	28,8	88,0
Otra	28	12,0	100,0
Total	233	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

La detención fue la opción de un no despreciable 40% de los encuestados. Ello refleja que son más los que visualizan la situación como un hecho punible que los que consideran que no es penalizable un acto sexual en la vía pública.

En todo caso, lo que parece desprenderse de la acción de los funcionarios es la dificultad de obtener respuestas similares ante un mismo hecho, como consecuencia de la poca claridad en lo que se considera una falta.

Perturbación de la tranquilidad pública y privada. (Hostigamiento a alto funcionario)

En este caso, la opción mayoritaria fue mediar y no iniciar el procedimiento para sancionar una conducta que tiene pena privativa de libertad. Acá, la valoración de la situación fue completamente diferente a la del caso anterior.

Cuadro 13
**Actuación policial ante un caso hipotético
(Hostigamiento a alto funcionario)**

	Frecuencia	%	% acumulado
Les llama la atención a los jóvenes y los invita a retirarse	201	87,4	87,4
Llama al fiscal del Ministerio Público	4	1,7	89,1
Se los lleva retenidos	11	4,8	93,9
Les impone una multa	7	3,0	97,0
Dato perdido	7	3,0	100,0
Total	230	100,0	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada en las tres (3) policías.

La gran mayoría de los efectivos (87,4%) buscaría resolver la situación en el lugar, lo que no solo muestra el desconocimiento de la reforma del Código Penal, sino que hay mayor predisposición a actuar cuando la infracción se vincula a la moralidad que al respeto de una autoridad no policial, pues sí sancionan las faltas de respeto que le ocurren a ellos mismos.

REFLEXIONES FINALES

Estas apreciaciones constituyen aproximaciones exploratorias que resumen los análisis de las observaciones realizadas sobre los documentos analizados en el trabajo de campo realizado:

1. LO JURÍDICO: De la revisión de la literatura y legislación referidas a las faltas podemos señalar conclusiones relevantes:

Respecto al área sustantiva

1.1. La doctrina nacional en esta área es muy escasa.

1.2. Existe dificultad en la dogmática penal para identificar las faltas penales, para diferenciarlas de los delitos y de otros ilícitos no penales.

1.3. Las faltas tipificadas en el CP constituyen fundamentalmente violaciones al orden público y algunas de ellas están desactualizadas. Hoy en día, en cambio, las faltas son percibidas como hechos que dificultan la convivencia entre ciudadanos en concreto, lo cual requiere de una interacción entre actores; sin embargo, la víctima ha sido la gran ausente tanto en la legislación como en los análisis doctrinarios sobre las faltas.

1.4. Las faltas están establecidas en el Libro Tercero del CP, sin embargo, coexisten con otras faltas establecidas en otros instrumentos legales, para las cuales se prevén otras modalidades de actuación y procesamiento, creándose ambigüedad al momento de decidir cuál de ellas debe aplicarse, pues en algunos casos su tipificación es muy similar, aunque la consecuencia y los procedimientos a aplicar sean muy diferentes. Las faltas penales no son las que más se aplican.

1.5. Pese a que la privación de libertad o arresto se prevea para ciertas faltas penales, no existe ni la disposición para procurarla y acordarla por

parte de los operarios del sistema penal, ni hay la infraestructura necesaria para cumplirla, además de que nuestro sistema penal garantista establecido en 1999 establece la privación de libertad como excepción para el procesamiento de delitos, lo cual permite proponer que este principio debe prevalecer para las faltas vigentes desde 1926 y tipificadas en otro momento histórico, con otra realidad social y bajo el sistema penal inquisitivo.

1.6. En los supuestos legales de las conductas contravencionales establecidas en nuestro CP con pena de arresto, encontramos frecuentemente descripciones típicas carentes de precisión, llenas de elementos normativos, en las que no se protegen bienes jurídicos; solamente se describen conductas y se establecen “estados de vulnerabilidad o desventaja social” que conceden amplia libertad al juzgador para aplicar su criterio al determinar o calificar la tipicidad en un caso concreto. Afortunadamente, para la mendicidad ya no se permite la privación de libertad, por decisión del TSJ de 2011.

Respecto al área adjetiva

1.7. La doctrina procesal propugna un procedimiento *rápido y fluido* para lo contravencional, aunque le da escasa importancia a esta materia.

1.8. El COPP contenía una regulación con muchos vacíos en materia de procedimiento de faltas, lo que determinaba:

- Que no establecía con claridad el órgano del Estado que ejerce la titularidad de la acción, vacío que resuelve la Ley Orgánica del Ministerio Público.
- Que no estaba previsto el acto de imputación.
- Que no había previsión respecto a los derechos de la víctima.

Además, la simplificación de sus formas conducía a que:

- No se preveía la fase preparatoria ni la intermedia.
- La sustanciación del procedimiento dependía de la admisión o no de culpabilidad del imputado, aun cuando se le concedía cierto poder oficioso al juez.

Es de esperarse que en la promulgación futura de la legislación procesal sobre faltas, se atiendan y resuelvan estas fallas del COPP.

2. EL PROCESAMIENTO: De la extensión y características de las faltas que se procesan, según los asientos policiales y en una fiscalía municipal, así como de la opinión de los jueces relativos a procedimientos de faltas durante los años 2009 y 2010 en el área metropolitana de Caracas, podemos resaltar:

2.1. Las faltas forman parte del día a día de la labor policial, sin embargo, en términos generales el funcionario policial desconoce que las faltas penales se encuentran en el Código Penal. Incluso, confunden faltas penales con delitos: riña y violencia de género.

2.2. Las faltas que más conocen son: alteración del orden público, ingesta de alcohol y comercio informal con 42%, 35% y 33%, respectivamente, lo cual coincide con las faltas mayormente registradas en los libros o carpetas revisadas.

2.3. Los funcionarios policiales trabajan fundamentalmente con las faltas establecidas en las ordenanzas municipales. Su actuación primordial ante estas faltas (que no deben ingresar al sistema penal) es utilizar la mediación, sin embargo, si tal medida no les resulta, un porcentaje de ellos detiene a la persona por razones no vinculadas a la falta inicial, sino a la conducta previa de la persona (reincidente) o al momento del encuentro (agresión, desacato).

2.4. La policía procesa poco las faltas penales a través del sistema penal. En lo adjetivo se observan vacíos que dan paso a diferentes interpretaciones sobre el procesamiento aplicable a estos hechos, por lo que es difícil obtener respuestas similares ante un mismo hecho, como consecuencia del manejo diferenciado de las faltas.

2.5. La policía ha establecido una regulación propia para su procesamiento, que es compartida por todas las instancias del sistema penal. La estrategia más utilizada por la policía, en el caso de faltas, es la mediación para tratar de solucionar el problema.

2.6. Hay incipientes cambios en esta área con la creación de las fiscalías municipales, que en el lapso cubierto en la investigación solo llevaron a enjuiciamiento un caso de faltas hasta octubre de 2011, lo cual pareciera indicar que el problema de tardanza procesal está presente en esta área.

2.7. No se logró obtener acceso a los registros judiciales de los años 2009-2010, ni de las faltas conocidas por la policía que llegaron a la

instancia judicial en el área metropolitana de Caracas; sin embargo, de las encuestas de opinión y percepción realizadas a los jueces se pudo conocer que el procesamiento de faltas es una actividad muy reducida de la actuación procesal. En el caso de las policías, estas representan menos del 2% de su actuación reseñada.

2.8. No existen diferencias fundamentales en cuanto al procesamiento de las faltas entre una policía estatal y una municipal; la diferencia pudiera encontrarse más bien en los criterios de actuación de ambos cuerpos de policía, ya que la policía estatal se percibe con competencia sobre situaciones de mediana complejidad (básicamente delitos), sobre todo en una zona de alta densidad poblacional y elevados índices de conflictividad, y que su función es brindar apoyo a las policías municipales, que deben actuar en las situaciones de baja complejidad (faltas y delitos menores), en caso de que sea necesario.

3. LA OPINIÓN Y PERCEPCIÓN DE LOS OPERARIOS DEL SISTEMA PENAL (policías y jueces)

3.1. Entre los factores que facilitaron y/o impidieron la actuación o no de los cuerpos policiales y los tribunales competentes ante el conocimiento de la comisión de faltas penales en el área metropolitana de Caracas, durante los años 2009-2010, podemos señalar que la percepción difusa de las normas jurídicas que rigen las faltas, la inexistencia de manuales de procedimiento y el rol jugado por los fiscales, jueces y hasta la comunidad, en la resolución de las faltas, dificulta una mejor coordinación interagencial en el manejo de estos hechos para cubrir los déficit de infraestructura y personal que permita abordar toda la conflictividad identificada como falta.

3.2. El Ministerio Público, como titular de la acción penal, es quien da la pauta al funcionario policial para el ingreso de un hecho punible: delito o falta al sistema de administración de justicia penal. Sin embargo, esta institución es percibida por ellos como que facilita y a la vez dificulta la entrada de los casos a la justicia penal.

3.3. La política de los operadores del sistema penal en materia de faltas es casuística, discrecional, reactiva, centrada en la persona y la gravedad del conflicto, y poco articulada con las instancias que por ley están llamadas a ofrecer respuestas a esta materia.

PROPUESTAS

La intención que motivó la realización de esta investigación fue explorar lo que estaba pasando en torno a la actuación policial y al procesamiento de las *faltas penales con penas privativas de libertad*, en tres (3) cuerpos policiales del área metropolitana de Caracas, para proponer esquemas que permitieran orientar las políticas públicas vinculadas a la seguridad y mejorar los procedimientos policiales en materia de estas faltas y, a su vez, facilitar la aplicación de la ley. Tal compromiso no puede perder de vista que tanto la seguridad como la libertad y los derechos humanos son conceptos que, al convivir como un compuesto de elementos contradictorios y de equilibrio inestable, deben ser manejados con criterios totalmente humanísticos (Aniyar, 2006).

Las interpretaciones que puedan hacerse de los resultados obtenidos en esta investigación deben partir de la consideración de que las relaciones sociales del control social han venido cambiando y es preciso incluir en ellas no solo a los operarios del sistema penal, sino también a la víctima, el victimario y la comunidad, para encontrar respuestas incluyentes y no selectivas o excluyentes, como han sido las respuestas del sistema penal tradicional, así como también debe partirse de la plataforma que nos ofrece nuestro modelo de Estado Social de Derecho y de Justicia con preeminencia del respeto y garantía de los derechos que, además, privilegia la participación de los ciudadanos (CRBV, Art. 2). Por consiguiente, consideramos que atrás quedó la consideración de la seguridad como sinónimo de *orden público*; en su lugar nuestras sugerencias se enmarcan dentro de una seguridad centrada en la persona humana, en este momento histórico, social, económico y político de principios del siglo XXI. Creemos que es importante que la aplicación de la ley penal (criminalización secundaria) aumente su legitimidad y se evite la impunidad, incluso en las faltas, pero ello necesariamente va a requerir de la mayor formación de los funcionarios y de los ciudadanos,

honestidad y transparencia de la gestión de quienes la aplican, así como de una mayor comprensión de que la ciudadanía y la igualdad tienen sus bases en la seguridad de los derechos y en la seguridad de todas las personas. Desde estas consideraciones previas se propone:

- 1) Adecuar las faltas penales a la realidad actual. Al hacerlo, es preciso tomar en cuenta también la experiencia acumulada hasta ahora con las herramientas que ofrece la justicia restaurativa. Si se quiere que el Derecho Penal participe en la protección de bienes jurídicos de menor gravedad, debe hacerlo de manera fraccionaria y como *ultima ratio*.
- 2) La reforma policial realizada abre múltiples opciones para un tratamiento de las faltas de carácter político preventivo más que técnico, encaminado a recuperar el control del espacio urbano con la participación de todos.
- 3) Los aspectos técnicos no pueden dejarse de lado, por lo que es preciso trabajar en la integración de las instituciones formales e informales y la formación de los funcionarios y la comunidad en materia de faltas, así como también en el respeto por los derechos y los deberes. Pareciera prioritario elaborar protocolos de actuación para interconectar las distintas instancias con competencia en materia de faltas, a fin de evitar su impunidad.
- 4) Sería conveniente abrir un amplio debate a nivel nacional, que apoye la construcción de un modelo claro para el procesamiento de las faltas. Entre los aspectos a considerar estarían las siguientes: judicialización, ordinaria o de paz; administrativización; audiencia concentrada y oral; y recurribilidad de las decisiones, cooperación interinstitucional.
- 5) En este debate convendría incluso no solo considerar la experiencia extranjera en esta área, sino también nuestra propia experiencia. Por ejemplo, revisar el manejo de estos casos por la justicia autóctona, restaurativa y penal, ya que tales modelos de justicia están previstos en nuestra carta magna. Además, la comparación de nuestro Derecho en materia de faltas con el Derecho extranjero contribuye a la mejor comprensión del Derecho nacional; la comparación entre la legislación vigente y la derogada también abona a favor de esta mejor comprensión.

- 6) Parece que la política del Ministerio Público permitirá dar un impulso a las faltas penales con la creación de las fiscalías municipales. A esto se le añade que en una cercana apertura del año judicial se anunció la creación de 754 juzgados municipales a nivel nacional. Todos estos cambios permitirán reorganizar este campo de la justicia.
- 7) Además sería importante realizar más investigaciones en esta área para comprender globalmente todas las medidas que el Estado y las comunidades desarrollan en su intento por rescatar el control de las ilegalidades menores o faltas para que, como señala Habermas, el espacio público se convierta en lo que debe ser, un factor de cohesión social estructural.

Nuestro propósito ha sido ilustrar la actuación de los policías en materia de faltas y describir sus más relevantes particularidades. Aun cuando el estudio cumple con los requisitos de un trabajo científico, por ser de carácter exploratorio todavía se requiere profundizar más sobre otros aspectos, otros actores, otras instancias, que también están presentes en las relaciones sociales del control de las *incivilidades*, *contravenciones*, *ilegalidades* de la criminalidad para ofrecer propuestas adecuadas a nuestra realidad actual dentro del respeto de los derechos humanos.

La experiencia de los investigadores en el levantamiento de la información ha alimentado el criterio de análisis y, por tanto, las mismas están sujetas a maduración, en la medida en que los mismos análisis cualitativos comparados con otras experiencias similares puedan aportar nuevas reflexiones sobre los casos recolectados. Así mismo, la sistematización en la recolección de datos que apoyen estas afirmaciones, podría contribuir a corroborar y ampliar las mismas o a disentir de ellas, a partir de métodos y proposiciones cuya validación pueda arrojar mayor confiabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aftalión, Enrique. (1955). *Derecho Penal Administrativo*. Buenos Aires, Ediciones Arayú.
- Antillano, Andrés. (2007a). Estudios sobre la policía en Venezuela. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Caracas, Gabaldón/Antillano Editores.
- Antillano, Andrés. (2007b). Características de la policía venezolana. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I. Caracas, Gabaldón/Antillano Editores, tomo I.
- Arteaga Sánchez, Alberto. (2009). *Derecho penal venezolano*. Caracas, Ediciones Liber. Undécima edición.
- Balcarce, Fabián I. (2010). *Breve relato sobre la ineficacia de la función político-criminal del bien jurídico penal*. En *Realidades y tendencias del Derecho en el siglo XXI*. Tomo III: Derecho Penal. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas - Editorial Temis.
- Baratta, Alessandro. (2004). Principios de Derecho Penal mínimo. En Barratta, Alessandro. *Criminología y sistema penal (compilación in memoriam)*. Buenos Aires, Editorial B de F.
- Barona Vilar, Silvia. (1994). *La conformidad en el proceso penal*. Valencia, Tirant lo Blanch, Monografías 18.
- Bello Tabares, Humberto E.T. y Jiménez Ramos, Dorgi D. (2006). *Tutela judicial efectiva y otras garantías constitucionales procesales*. Caracas, Ediciones Paredes. Segunda edición ampliada y puesta al día.

- Binder, Alberto. (1993). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires, Ad Hoc.
- Binder, Alberto. (2004). *Justicia penal y Estado de Derecho*. Buenos Aires, Ad Hoc. Segunda edición actualizada y ampliada.
- Briceño León, Roberto. (2009). *Inseguridad y violencia en Venezuela, Informe 208*. Caracas, Editorial A. Lacso.
- Bustillos, Lorenzo y Rionero, Giovanni. El régimen de las faltas en el proceso penal venezolano. www.bibliotecapenal.com/regimen%20de%20faltas.pdf (Recuperado el 14-5-2011).
- Cafferata Nores, José I. (1998). *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*. Buenos Aires, Editores del Puerto S.R. Segunda edición actualizada.
- Castejón y Martínez de Arizala, Federico. (1955). *Faltas penales, gubernativas y administrativas*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Cerezo Mir, José. (2008). *Derecho penal. Parte general*. Montevideo-Buenos Aires, Julio César Faira Editor.
- Chiossone, Tulio. (1973). *Sanciones en Derecho Administrativo*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Colección Códigos y Leyes.
- Esparza Leibar, Iñaki. (1955). *El principio del proceso debido*. Barcelona, José María Bosch, editor.
- Esquirol Zuloaga, Ignacio. (2006). Diligencias policiales. En *La actuación de la policía judicial en el proceso penal*, Dir. Pedro Martín García. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Ferrajoli, Luigi. (1995). *Derecho y razón*. Madrid, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Proceso, Serie Derecho. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantareto Bandrés.
- Fierro-Méndez, Heliodoro. (2006). *Sistema procesal penal de EE.UU*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez.

- Friedman, Laurence. (1977). *Law and society. An introduction*. Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Mario Murúa. (1983). Interacción policía-público: activación, respuesta y variables interpersonales y situacionales. *Cenipec*, 8, pp. 33-72, Mérida.
- Gabaldón, Luis Gerardo; Birbeck, Christopher y Bettiol, Daniela. (1990). *La policía en el vecindario*. Mérida. Gobernación del Estado Mérida, *Cenipec*. Mérida.
- Gabaldón, Luis Gerardo y Christopher Birbeck. (1996). *Control social y justicia penal en Venezuela*. Mérida, Universidad de Los Andes.
- Gobernación de Miranda http://www.miranda.gov.ve/policia/index.php?option=com_content&view=article&id=30:policia-de-miranda&catid=29:polimiranda&Itemid=220
- Grillo Ciochini, Pablo Agustín. (2003). Debido proceso, “plazo razonable” y otras declamaciones, en *Debido proceso. Realidad y debido proceso*. Santa Fe-Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni.
- Hendler, Edmundo S. (1996). *Derecho penal y procesal penal de los Estados Unidos*. Buenos Aires, Ad Hoc.
- Hernández, Tosca. (1977). *La ideologización del delito y de la pena*. Caracas, UCV.
- Hidalgo, Reinaldo y Monsalve, Yohana. (2003). Percepción policial de su rol en la comunidad. *Capítulo Criminológico*, 31, 2. Maracaibo.
- INE (2009). Encuesta de victimización.
- Jakobs, Günther. (1995). *Derecho penal*. Parte general: Fundamento y teoría de la imputación. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Traducción de Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano González de Murillo.
- Lea, John. (2006). *Delito y modernidad*. México, Ed. Coyoacan.
- Lejed Cona, José Alberto. (s.f.). Análisis del procedimiento, Caracas. Versión mimeografiada.

- Maier, Julio; Ambos, Kai y Woischnik, Jan. (2000). *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires, Ad Hoc, Konrad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck para Derecho Penal Extranjero e Internacional.
- Mir Puig, Santiago. (2004). *Derecho Penal. Parte general*. Buenos Aires, Julio César Faira Editor. Séptima edición.
- Monsalve, Yoana. (2005). Control social y castigo: percepción en funcionarios policiales venezolanos. *Capítulo Criminológico*, 33, 1, Maracaibo.
- Monsalve, Yoana (2006). Repercusiones del sistema de justicia en el castigo judicial. *Capítulo Criminológico*, 34, 1, Maracaibo.
- Molina Arrubla, C. (1998). *Introducción a la criminología*. Leyer. Tercera edición.
- Pérez Sarmiento, Eric Lorenzo. (2008). *Comentarios al COPP*. Valencia, Vadell Hermanos Editores. Sexta edición.
- Pérez Sarmiento, Eric Lorenzo. (2009). *Manual de Derecho Procesal Penal*. Valencia, Vadell Hermanos Editores. Tercera edición.
- Petit Guerra, Luis Alberto. (2011). *Estudios sobre el debido proceso. Una visión global: argumentaciones como derecho fundamental y humano*. Caracas, Ediciones Paredes.
- Rico, José, Pires, A. y Luis Salas. (1991). *Informe sobre la policía en Venezuela. Para el Ministerio del Interior*. Centro para la Administración de Justicia, Florida International University.
- Rizzi, Luis M. (h). (1971). Las contravenciones policiales. En *Tratado de Derecho Penal especial*, dirigido por Enrique Aftalión, Buenos Aires, La Ley, tomo V.
- Roche, Carmen Luisa Reyna de y Richter, Jacqueline. (2008). *Justicia penal y defensa pública*. Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.
- Roche, Carmen Luisa Reyna de y Richter, Jacqueline. (2007). La cultura jurídica como manera para el acceso a la justicia en Venezuela. *Democracia y Derecho*, n° 1, pp. 40-55, Universidad Metropolitana, Caracas.

- Roche, Carmen Luisa, Richter, Jacqueline y Pérez, Norma. (2002). *Los excluidos de la justicia en Venezuela*. Caracas, Tribunal Supremo de Justicia. Banco Mundial.
- Rodríguez Mourullo, Gonzalo. (1977). *Derecho Penal. Parte general*. Madrid, Editorial Civitas, S.A.
- Rosales, Elsie; Borrego, Carmelo y Núñez, Gilda. (2007). *Sistema penal y acceso a la justicia*. Caracas, CDCH-UCV.
- Roxin, Claus. (1997). *Derecho Penal. Parte general*. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Madrid, Editorial Civitas, S.A. Traducción de Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, y Javier de Vicente Remesal de la edición alemana de 1994.
- Solórzano Garavito, Carlos Alberto. (2005). *Sistema acusatorio y técnicas del juicio oral*. Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica.
- Sousa Santos, Boaventura de. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del Derecho*. Bogotá, Editorial Trota/ILSA.
- Torres, Irene (2001). *Cultura jurídica y estudiantes de Derecho: una medición de cultura jurídica en Venezuela*. Caracas, UCV.
- Torres Rico, Remberto. Estudios estadísticos. Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social. http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_de_Investigacion_Criminal/Documentacion/REVISTA%202008/delitos.pdf
- Torres Rico, Remberto. (2008). Estudios estadísticos. Delitos y contravenciones como factores de criminalidad y de perturbación de la convivencia social. 3108 *Revista Criminalidad*, volumen 50, número 1, pp. 85-98. http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol50_1/05delitos.pdf
- Vásquez, Magaly. (2012). *Derecho Procesal Penal venezolano. Adaptado a la reforma de septiembre 2009*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- Wacquant, Loïc. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires, Manantial.

BIBLIOGRAFÍA

- Wilson, James y Kelling, George. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *Atlantic Magazine*, marzo.
- Zaffaroni, Eugenio. (1984). *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina (primer informe)*. Buenos Aires, Argentina, Editorial De Palma.
- Zaffaroni, Eugenio, Alejandro Alagia y Alejandro Slokar. (2000). *Derecho Penal. Parte general*. Buenos Aires, Ediar.

ANEXOS

Cuadro 1
Policía municipal del municipio Chacao del estado Miranda - Abril 2009

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	02-04-09	Libro de Novedades. Patrullaje vehicular. Acta policial	Ciudadano ejerciendo el comercio informal	Denunciados: Decomiso de cinco lámparas y cinco cajones	Concluye el procedimiento
Ingesta alcohólica (Art. 534 CP).	03-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se realizó llamado de atención a ciudadano que ingiera bebidas alcohólicas en la vía pública	Concluye el procedimiento
Ingesta alcohólica (Art. 534 CP)	09-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se hace llamado de atención a ciudadanos que ingieren bebidas alcohólicas en la vía pública	Concluye el procedimiento
Ruidos molestos (Art. 506 CP)	10-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se realizó llamado de atención por ruidos molestos en el lugar	Concluye el procedimiento

Continuación cuadro 1...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Ruidos molestos (Art. 506 CP)	10-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se recibe denuncia de ruidos molestos en el lugar, ya que se había activado la alarma, por lo que Protección Civil procedió a la desconexión de la misma	Se anexa, pero todo indica que fue un hecho accidental, o resultado de la tentativa de otro hecho, delictivo o falta, contra la propiedad. Concluye el procedimiento
Ingesta alcohólica (Art. 534 CP)	17-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	Se verificó que varios sujetos ingerían bebidas alcohólicas en el lugar		No consta procedimiento seguido, solo la identificación y la breve descripción del hecho
Ingesta alcohólica (Art. 534 CP)	17-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	Se verificó la presencia de, aproximadamente, veinte personas que ingerían bebidas alcohólicas en el lugar	Retiro del sitio y disminución del volumen	Concluye el procedimiento

Continuación cuadro 1...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	24-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se retiraron doce termos contentivos de café y una carretilla	Concluye el procedimiento
Ruidos molestos (Art.506 CP)	26-04-09	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal		Se realiza llamado de atención por alto volumen de la música	Concluye el procedimiento
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	27-04-09	Libro de Novedades. Patrullaje a pie. Acta policial	Se encontraba alquilando llamadas en el lugar		Concluye el procedimiento
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	28-04-09	Libro de Novedades. Patrullaje a pie. Acta policial	Ciudadano ejerce comercio informal	Se le decomisaron tres termos contentivos de sustancia líquida	Concluye el procedimiento

Cuadro 2
Policia municipal del municipio Chacao del estado Miranda - Abril 2010

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Ingesta alcohólica. Comercio ilegal (Art. 499 CP)	01-04-10	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se procedió al cierre del local por incumplimiento del decreto presidencial según G.O. 39.394, Resolución 86, en el cual se limita el expendio de bebidas alcohólicas durante el período festivo de Semana Santa	En todos los casos el procedimiento policial concluye, sin que conste remisión a algún otro organismo del sistema de administración de justicia
Ingesta alcohólica. Comercio informal (Art. 499 CP)	03-04-10	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Reporte criminal	No consta	Se realizó llamado de atención al encargado del local, debido a que se encontraba expendiendo bebidas alcohólicas	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	05-04-10	Libro de Novedades. Comando de apoyo y servicios policiales (CASP). Acta policial	Ciudadana que ejerce el comercio informal	Se incautaron dos bolsas de caramelos, veintitrés encendedores y dieciocho galletas	

Continuación cuadro 2...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	07-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Ciudadano que ejerce comercio informal	Decomiso de mercancías	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	07-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Se encontraba vendiendo paraguas en el lugar	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	08-04-10	Sistema de consultas de avanzada de estadísticas criminales. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Ciudadanos que ejercen comercio informal	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	10-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial.	Ciudadano que ejerce comercio informal	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	11-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Se encontraba vendiendo café en el lugar	Decomiso de bienes	

Continuación cuadro 2...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	11-04-10	Libro de Novedades. Servicio especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Se encontraban vendiendo mercancía en el lugar	No consta la medida adoptada	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	13-04-10	Libro de Novedades. Comando de Apoyo y Servicios Policiales. Patrullaje ciclista. Acta policial	Ciudadanos que ejercen el comercio informal	Decomiso de bienes (termos plásticos)	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	14-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL).	Se encontraba vendiendo café en el lugar	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	16-04-10	Libro de Novedades. Patrullaje vehicular. Acta policial	Se encontraba vendiendo mercancía en el lugar	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	17-04-10	Libro de Novedades. Patrullaje a pie. Acta policial	Se encontraba vendiendo mangos en el lugar	Decomiso de mercancía	

CONVIVENCIA CIUDADANA Y FALTAS
ASPECTOS JURÍDICOS, POLICIALES Y POLÍTICO-CRIMINALES

Continuación cuadro 2...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	17-04-10	Libro de Novedades. Comando de Apoyo y Servicios Policiales. Acta policial	Se encontraba vendiendo una bebida denominada Peto	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	17-04-10	Libro de Novedades. Patrullaje vehicular. Acta vehicular	Se encontraban vendiendo Peto en el lugar; al verse descubiertos dejaron abandonados los envases	No consta identidad. Al verse descubiertos, abandonan el lugar y dejan los envases	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	20-04-10	Libro de Novedades. Servicio Especial de Apoyo Logístico (SEAL). Acta policial	Se encontraba vendiendo café en el lugar	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	21-04-10	Libro de Novedades. Patrullaje ciclista. Acta policial	Ciudadano que ejerce comercio informal	Decomiso de bienes	
Comercio ilegal (Art. 498 CP)	29-04-10	Libro de Novedades. Patrullaje a pie. Acta policial	No consta	Se retienen tres teléfonos celulares y se entrega boleta de citación	

Cuadro 3
Policia municipal del municipio Sucre del estado Miranda - Marzo 2009

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	03/03/09 # 24	Patrullaje. (División de Patrullaje Motorizado)	En la Av. Milán de la urbanización California Norte, el ciudadano tomó una actitud grosera y hostil al llamarle la atención por no poseer el casco de seguridad. Se abalanzó de modo amenazante contra un funcionario y destruyó bienes muebles	Fue trasladado a Tránsito Terrestre. Se hizo comunicación telefónica con la Fiscal 54 de guardia, doctora Yuri Black, quien ordenó presentar al detenido en el Departamento de Flagrancia. Se le entregó a una Supervisora de Ipostel por trabajar el ciudadano allí	Se procurará obtener más información una vez concluida la suspensión de actividades judiciales
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	10/03/09 # 09	Patrullaje. (División de Seguridad Interna)	En las instalaciones del CDI de La Urbina el ciudadano fue encontrado en actitud sospechosa y se puso agresivo	Se presentó una comisión que dialogó con el ciudadano y culminó el procedimiento	
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	11/03/09 # 43	Patrullaje. (Brigada de Patrullaje Motorizado)	En el Instituto Pedagógico de Miranda José Siso Martínez, el ciudadano agredió verbal y psicológicamente a dos profesores docentes del dicho Instituto y se le dictó una medida de protección y seguridad que presuntamente ha violado. Reaccionó grosera y hostilmente en el recinto educativo ante la comisión policial	Fue trasladado al Coliseo de La Urbina, se llamó por teléfono a la Fiscal 54 de guardia, doctora Alejandra Pinto, quien ordenó su presentación en el Departamento de Flagrancia	Se procurará obtener más información una vez concluida la suspensión de actividades judiciales

CONVIVENCIA CIUDADANA Y FALTAS
ASPECTOS JURÍDICOS, POLICIALES Y POLÍTICO-CRIMINALES

Continuación cuadro 3...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Art. 498: Comercio ilegal Art. 283 Desobediencia a la autoridad	12/03/09 # 35	Patrullaje. (División de Patrullaje a Pie)	En el puente Baloa de Petare el ciudadano fue “verificado” por unos funcionarios para ver si tenía su permisosología para el comercio informal y ante ello reaccionó grosera y hostilmente ante la comisión policial	Se trasladó al ciudadano a la División de Patrullaje a Pie para dialogar con el Comisario. Estaba un fiscal de Renta Municipal y se sancionó al ciudadano con el levantamiento de un acta y la prohibición de ejercer el comercio en el municipio Sucre hasta que obtenga la permisología respectiva	Hay al parecer curso de hechos, pero no se desprende con claridad del registro
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	14/03/09 # 63	Patrullaje. (Brigada de Patrullaje a Pie)	En el Coliseo de La Urbina, el ciudadano mostró una actitud agresiva y hostil cuando se le solicitó que mostrara su cédula de identidad. Dañó dos pendones del cuerpo policial	Se practicó la detención, fue trasladado en el Coliseo de La Urbina y luego a la Subcomisaría de Petare. Se llamó al Fiscal 54 de guardia, siendo infructuosa la comunicación	Se procurará obtener más información una vez concluida la suspensión de actividades judiciales
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	15/03/09 # 49	Patrullaje. (Brigada de Patrullaje a Pie)	En el Módulo Policial de Petare, el ciudadano se encontraba orinando en la parte trasera del mismo, se le llamó la atención y reaccionó de manera agresiva y presuntamente bajo efectos de bebidas alcohólicas. Es un Guardia Nacional	Se le buscó en el SIIPOL, sin novedad alguna. El Subcomisario solicitó la presencia de efectivos de la Guardia Nacional, retirándose un Sargento Segundo con el ciudadano	Concluyó el procedimiento

Continuación cuadro 3...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	16/03/09 # 03	Patrullaje. (División de Patrullaje Vehicular)	En la calle Las Palmas, Boleíta Norte, el ciudadano recibió el llamado de atención del cuerpo policial al encontrarse expendiendo bebidas alcohólicas en su local comercial. Reaccionó en forma agresiva contra la comisión policial	Se presentó el jefe del grupo policial y se cerró el establecimiento comercial	Concluyó el procedimiento
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	22/03/09 # 33	Patrullaje. (División de Seguridad Interna)	En el Hospital Ana Pérez de León, el ciudadano demostró una actitud sospechosa; se le pidió la cédula y puso resistencia a la autoridad	Fue trasladado al Despacho para la verificación de sus documentos. No hubo resultado de interés criminalístico y se le puso en libertad, informándose de ello al Jefe de Servicios	Concluyó el procedimiento

Cuadro 4
Policía municipal del municipio Sucre del estado Miranda - Abril 2010

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	02/04/10. # 07	Patrullaje. (División de Patrullaje Motorizado)	En el barrio Agua de Maíz, el ciudadano manifestó una actitud violenta contra la comisión; se le verificaron sus datos y luego se calmó al ciudadano	Se verificaron sus datos en el SIIPOL	Concluyó el procedimiento
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	04/04/10. # 23	Patrullaje. (Patrullaje Vecinal)	En la Av. Lebrún, frente al Liceo Mariano Picón Salas, unos ciudadanos se encontraban a bordo de un vehículo y tomaron una actitud agresiva contra la comisión policial	Se consultó al Jefe de Servicios, quien ordenó dejar detenido al conductor Elio José Fernández. El vehículo quedó en depósito	No hay mayor información que permita el seguimiento respectivo al sistema de administración de justicia
Art. 483: Desobediencia a la autoridad	21/04/10. # 16	Patrullaje. (División de Patrullaje Vehicular)	En la Av. El Rosario de la Urb. Los Chorrros, el ciudadano empujó e intentó agredir físicamente a la comisión policial, vociferando palabras obscenas	Fue detenido y trasladado. En el Despacho se le informó al Jefe de Servicio y se llamó a la Fiscal 57, doctora Carmen Estanga, quien ordenó trasladar al detenido al Departamento de Flagrancia y retener la moto en que se trasladaba	Se procurará obtener más información una vez concluida la suspensión de actividades judiciales

Continuación cuadro 4...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Art. 498: Comercio ilegal	07/03/09. # 49.	Patrullaje. (Patrullaje Vecinal)	En Parque Caiza, Residencias Parque Caiza, la ciudadana fue encontrada por el Contrator, Social de la Junta Comunal, ejerciendo el comercio informal en la entrada de la urbanización, sin permisosología	La comisión policial logró un acuerdo entre las partes para resolver el punto de la permisosología.	Concluyó el procedimiento
Art. 498: Comercio ilegal	04/04/10. # 05.	Patrullaje. (División de Patrullaje Motorizado)	En el Segundo Plan de San Miguel, el ciudadano se encontraba expendiendo licores sin los permisos respectivos	Se dejó constancia de no poseer ninguno de los permisos	No hay constancia de ningún otro dato que permita el seguimiento posterior. Al parecer, el procedimiento se dio por concluido
Art. 534: Embriaguez manifiesta	02/03/09. # 40.	Patrullaje. (División de Patrullaje Vehicular)	En la estación del metro La Califorma, el ciudadano se encontraba, según dos operadores del sistema metro, en avanzado estado etílico y comportamiento violento con los operadores	La comisión policial ingresó a la estación para convencer al ciudadano de que saliera del sistema metro y luego fue trasladado en una patrulla. No hubo detención	De acuerdo con la información de que se dispone, concluyó el procedimiento
Art. 534: Embriaguez manifiesta	25/03/09. # 17.	Patrullaje. (Brigada de Policía Escolar)	En la Escuela Técnica Manuel Enrique Sánchez fue encontrado un ciudadano en avanzado estado etílico, por un agente del cuerpo policial	El ciudadano fue llevado fuera del plantel	Concluyó el procedimiento

Cuadro 5
Policía del estado Miranda, zona N° 7 - Marzo 2009

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	19/03/09 Hora: 10:30 pm	Registrado digitalmente en el Departamento de Evidencias. Solo consta en las actas policiales digitalizadas que la aprehensión fue realizada por la División de Patrullaje Vehicular	El ciudadano se toma agresivo con la comisión policial	DETENIDO: LUGAR DE DETENCIÓN: Frente Estación metro La California. AGENTE ACTUANTE Jesus Paris con (01) auxiliar. (División Vehicular) CAUSA: El ciudadano se torna agresivo con la comisión policial) FISCALÍA: 54º JUZGADO: 18 de Control MEDIDA: Libertad sin restricciones EVIDENCIA: Agresividad	
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)		Registrado digitalmente en el Departamento de Evidencias. Consta en las actas policiales digitalizadas que la aprehensión fue realizada por recorrido de la División de Patrullaje Motorizada		FECHA: 27/04/09. HORA: 1:30 am DETENIDO LUGAR DE DETENCIÓN: Barrio La Dolorita, municipio Sucre. AGENTE ACTUANTE: Héctor Blanco con (08) auxiliar. (División Motorizada) CAUSA: FISCALÍA: No especifica JUZGADO: 33º de Control MEDIDA: Libertad sin restricciones EVIDENCIA: Agresividad	

Continuación cuadro 5...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	26/04/09 Hora: 12:15 am	Registrado digitalmente en el Departamento de Evidencias. Solo consta en las actas policiales digitalizadas que la aprehensión fue realizada por la División de Patrullaje Vehicular	Resistirse a la comisión policial al momento de la revisión corporal, intento de agresión al cuerpo policial y se utilizó la fuerza física para neutralizar	N° de Expediente: 330/09 FECHA: 09/05/09 HORA: 11:30 am DETENIDO LUGAR DE DETENCIÓN: Barrio Julián Blanco, municipio Sucre. AGENTE ACTUANTE: Richard Bello con (01) auxiliar (División Vehicular) FISCALÍA: 14° JUZGADO: 52° de Control MEDIDA: Libertad plena EVIDENCIA Agresividad	
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	08/05/09 Hora: 11:30 am		Resistirse a la comisión policial al momento de la inspección corporal		

Continuación cuadro 5...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Embriaguez manifiesta (Art. 534 Código Penal)	12/04/09 Hora: 8:30 am	Registrado en los Libros de Novedades llevados en la Jefatura de Servicio por el Receptor de Novedades. Informa el punto a pie	Informa el agente Diolver Leal, en compañía de (2) auxiliares, encontrándose en el barrio Maca de Petare, avistaron un vehículo marca Malibú sin placas, le dieron voz de alto, pidiéndole los documentos reglamentarios, donde se puede percibir que se encontraba con alto grado de ebriedad, indispuesto y totalmente alterado. Se colocó a la orden de Tránsito, pero se dio a la fuga, dejando la documentación, quedando esta a la orden de la Central Regional N° 7	No consta más información	El hecho configura básicamente una infracción en materia de tránsito, no obstante, se asocia a un estado de ebriedad, por lo que su tipificación dentro de lo dispuesto en el artículo 534 es por mera aproximación, pues este tipo requiere una condición del estado de ebriedad y otra de continuidad, de las que no queda constancia en las actas y registros

Continuación cuadro 5...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento	Observaciones
Presentarse en público de un modo indecente. (Art. 536 Código Penal).	05/04/09 Hora: 12:40 pm	Registrado en los Libros de Novedades Illegales en la Jefatura de Servicio por el Receptor de Novedades. Solo consta en los Libros de Novedades que la aprehensión fue realizada por la División de Patrullaje Vehicular	Señalado por la ciudadana ...(<i>omissis</i>)... que este ciudadano se presentó de modo indecente delante de sus hijas (una menor de edad y otra con síndrome de Down); intentó tocarle las partes íntimas a sus hijas. Lugar de la aprehensión, calle Principal El Morro, municipio Sucre (<u>No hay registro en actas policiales digitalizadas</u>)	Detención. Procedimiento realizado por el detective Carlos Suárez con (1) auxiliar; practicaron la aprehensión del ciudadano	Los hechos descritos deben corresponder a tentativas de delito o delito de actos lascivos, o delito de género, sin embargo, se registran como faltas. Se insertan en el presente informe, para una ilustración exhaustiva del procedimiento policial en situaciones que pudieran ser faltas o delitos. La ambigüedad es propia de la descripción del hecho e incluso del propio supuesto de hecho del tipo de falta

Cuadro 6
Policia del estado Miranda, zona N° 7 - Marzo 2010

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	13/03/10 Hora: 12:30 am	Registrado en los Libros de Novedades llevados en la Jefatura de Servicio por el receptor de Novedades. Consta en el Libro de Novedades, que la aprehensión fue realizada por la División de Patrullaje Vehicular	Ciudadano se encontraba en actitud agresiva y no se dejaba inspeccionar. Lugar de los hechos: Av. Ppal. de La Urbina, Petare. Se logró inspeccionar, y se puso en libertad en buen estado físico y mental. Agresividad contra la comisión policial	Detención y posterior libertad. Procedimiento realizado por la comisión policial al mando del detective Naudy Tovar con (1) auxiliar en la unidad 47-A. Trasladaron al despacho policial al ciudadano detenido
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	14/03/10 Hora: 1:45 am	Registrado digitalmente en el Departamento de Evidencias. Solo consta en el Libro de Novedades, que la aprehensión fue realizada por la División de Patrullaje Motorizada		Detención N° de Expediente: 180/10 FECHA: 14/03/10 - HORA: 2.00 am DETENIDOS: Jesús A. Fernández Llamozo C.I. V-19.721.085 - EDAD: 19 años. Ángel Alexis Arriechi Chacón. C.I. V- 10.470.200 - EDAD: 32 años LUGAR DE DETENCIÓN: Entrada Hospital Pérez de León, Petare, municipio Sucre AGENTE ACTUANTE: Héctor Blanco con (03) auxiliares. (División Motorizada) FISCALIA: 121° JUZGADO: 33° de Control MEDIDA: Libertad plena EVIDENCIA: Agresividad

Continuación cuadro 6...

Tipo de falta	Fecha	Fuente	Descripción fáctica	Procedimiento
Desobediencia a la autoridad (Art. 483 Código Penal)	20/03/10 Hora: 8:24 pm	Registrado en los Libros de Novedades llevados en la Jefatura de Servicio por el receptor de Novedades. Consta en el Libro de Novedades, que el procedimiento fue realizado por la División de Patrullaje Vehicular	Situación irregular en el sitio, donde unos indigentes entraron a las instalaciones y se resistieron a las autoridades policiales	Procedimiento realizado por el agente Machado Ericson en compañía de (1) auxiliar. Se trasladaron al CDI de San Miguel, Av. Principal Francisco de Miranda, para verificar la situación descrita en la columna anterior. Luego se retiraron del lugar sin causar ningún daño

