



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

**Libro homenaje a la
Academia de Ciencias Políticas y Sociales
en el centenario de su fundación**

1915 - 2015

TOMO I

**ESTUDIOS SOBRE LA ACADEMIA Y SOBRE
LOS ACADÉMICOS / ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO /
DERECHO CONSTITUCIONAL**

FUNDACION
"JUAN GERMAN ROSCIO"

RIF. J-31361261-8

NIT. 04317058893

Caracas, 2015

SEGUNDA PARTE
ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

I
Derecho Constitucional

- Alejandro Gallotti
La disminución progresiva del derecho de propiedad en Venezuela
- Ángel Viso Cartaya
La inmunidad parlamentaria en la Constitución de 1999
- Carlos Ayala Corao
El secuestro de la independencia judicial
- Carlos Simón Bello Rengifo
La Constitución Económica Venezolana
- Daniela Urosa Maggi
Fundamentos constitucionales del control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela. Vínculos y diferencias entre la justicia constitucional y la justicia administrativa
- Fortunato González Cruz
De la República a la autocracia. La desnaturalización del Estado democrático en Venezuela
- Henrique Iribarren Monteverde
Opinión pública y soberanía nacional
- Hildegard Rondón de Sansó
La Asamblea Nacional Constituyente Venezolana de 1999
- Jesús María Alvarado Andrade
Independencia nacional vs. libertad individual en América Latina
- Jesús María Casal
Respuesta del Legislador ante la interpretación judicial de la Constitución
- Keymer Ávila
Seguridad ciudadana y seguridad nacional. La lucha por el control de las manifestaciones y del orden público en Venezuela

- Luis Gerardo Gabaldón
Control social y ciudadanía en la era digital
- Marbella Rodríguez de Tescari
El Acoso laboral atentado contra la dignidad humana
- Mayda Hocevar González
La teoría de los derechos humanos en el pensamiento iusnaturalista clásico contemporáneo
- Oscar Riquezes Contreras
El significado del Estado Social de Derecho. ¿Espacio para la libertad o para la opresión?
- Pedro Nikken
Los presupuestos de los derechos humanos
- Román J. Duque Corredor
Desafíos de la democracia en Venezuela (el derecho de resistir la violación del estado de derecho). Legitimidad democrática y jurisdicción constitucional
- Tomás A. Arias Castillo
La derogación como acto y la reviviscencia del paro forzoso por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

II
Derecho Administrativo

- Allan R. Brewer-Carías
Los condicionantes políticos de la Administración Pública en la Venezuela contemporánea
- Emilio J. Urbina Mendoza
Los procesos de conversión de terrenos urbanos en ejidos municipales y su declaratoria
- Freddy J. Orlando S.
El contencioso de los servicios públicos
- Gustavo A. Grau Fortoul
Normas COVENIN, CODEX ALIMENTARIUS y reglamentaciones técnicas. Reflexiones sobre su obligatoriedad, en el ámbito del régimen jurídico administrativo sanitario en materia de alimentos

5. Empresas del Estado

Las empresas del Estado serán objeto de cuatro estudios en el Boletín.

El primero será "La organización de grupos de empresas públicas" de Jesús Caballero Ortiz, que tendría lugar en el Boletín N° 82-83, correspondiente a los años 1980-1981.

En el Boletín siguiente sería publicado también por Jesús Caballero Ortiz los "Antecedentes históricos de las empresas públicas en Venezuela".

En el Boletín N° 93-94, del año 1983, Enrique Viloria V. escribirá el estudio "Las formas jurídicas de las empresas públicas en Venezuela".

Enrique Viloria V. también publicará "La estrategia de Petróleos de Venezuela como casa matriz de la industria petrolera nacional", que aparece en el Boletín N° 97-98, del año 1984.

6. Banco Central de Venezuela

Sobre el Banco Central de Venezuela James-Otis Rodner publica "La nueva Ley del Banco Central 2001", en el Boletín N° 138 de 2011.

Posteriormente, en el Boletín N° 152 del año 2013 aparece el trabajo de Rafael Gilliod Troconis titulado "Crítica a la regulación de las funciones del Banco Central de Venezuela".

7. Función pública

En materia de función pública será publicado "El estatuto civil del funcionario público venezolano en relación con la Ley del Trabajo" de Tomás Gibbs, en el N° 3-4, correspondiente al año 1943.

Jesús Caballero Ortiz escribe un artículo sobre "Los empleados contratados por la administración pública" en el Boletín N° 103-104, publicado en el año 1986.

Finalmente, Hildegard Rondón de Sansó publicará el estudio "De las responsabilidades. Base legal. Criterios para diferenciar la responsabilidad administrativa de la responsabilidad disciplinaria, civil y penal. Responsabilidad solidaria", en el Boletín N° 142, del año 2004.

X. TEORÍA GENERAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Sobre la teoría general de la actividad administrativa Hildegard Rondón de Sansó publicará dos trabajos.

Por una parte, las "Palabras de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó", que aparecidas en el Boletín 90 de 1982, constituyen su discurso al recibir la mención de honor del premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

También Hildegard Rondón de Sansó publicará "Visión general del principio de expectativa plausible", en el Boletín N° 141 del año 2003.

XI. ACTO ADMINISTRATIVO

Sobre el concepto del acto administrativo Gonzalo Pérez Luciani dará su "Discurso de incorporación del Dr. Gonzalo Pérez Luciani como individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y trabajo de incorporación intitulado: La noción del acto administrativo", que sería publicado en el Boletín N° 135, del año 1998.

Sobre los vicios del acto administrativo será publicado "El falso supuesto" de Miguel Mónaco Gómez, en el Boletín N° 137, del año 2000.

En el Boletín N° 152, de 2013, Gabriel Ruan Santos presentará el estudio "La presunción de legitimidad de los actos administrativos".

XII. CONTRATO ADMINISTRATIVO

El contrato administrativo será ocasión para cuatro estudios en el Boletín.

El primer estudio sobre el contrato administrativo que se publica en el Boletín es "Algunas consideraciones sobre las cláusulas de variación de precios en los contratos administrativos" de Allan R. Brewer-Carías, que aparece en el Boletín N° 81, de 1980.

Luego Rafael Badell Madrid publicará "La concesión administrativa", en el Boletín N° 137, del año 2000.

"El contrato administrativo en el marco general de la doctrina del contrato: (la perspectiva de un privatista)" será el trabajo de José Mélich Orsini que se publica en el Boletín N° 145, de 2007.

Por su parte, José Ignacio Hernández G. publica "Hacia los orígenes históricos del derecho administrativo venezolano: la construcción del contrato administrativo, entre el Derecho Público y el Derecho Privado", en el Boletín N° 147, de 2009, quien advertirá:

La teoría del contrato administrativo en el Derecho venezolano, aceptada por el grueso de la doctrina y de la jurisprudencia, pero difuminada en la Ley Orgánica del Tribunal Suprema de Justicia y olvidada en la novísima Ley de Contrataciones Públicas, sólo puede explicarse por la

traslación, a nuestro país, de una figura propia (casi *exclusiva*, diríamos) del Derecho francés. Traslación que llevó a cabo la jurisprudencia a espaldas del ordenamiento jurídico, que desconocía esta distinción, tanto en el plano sustantivo como en el plano procesal¹⁶.

Finalmente, Henrique Iribarren Monteverde publicará "La teoría del contrato administrativo en la obra de Eloy Lares Martínez", en el N° 152, correspondiente al año 2013.

XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sobre el procedimiento administrativo serán publicados dos estudios.

Por una parte, "Las pruebas en Derecho Administrativo" de Allan R. Brewer-Carías, que tiene lugar en el N° 87-88, del año 1982.

En el Boletín N° 147 de 2009 se publicaría "Procedimientos y Administración Pública. Algunas reflexiones en torno al procedimiento administrativo venezolano de ayer y de hoy, en vista de las enseñanzas de la doctrina y la jurisprudencia comparada" de José Antonio Muci Borjas. En ese trabajo, que consiste en una conferencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, advertirá el autor:

Con ocasión de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Individuo de Número de esta Corporación, Tomás Polanco Alcántara, destacaba en 1983 que cuando el doctor Antonio Moles Caubet le propuso la creación de una cátedra especial de Procedimientos Administrativos, a ser impartida por el propio Polanco, se llegó a la conclusión (corrían, según el dicho de Polanco Alcántara, los años 1953-1954) <<... que era prácticamente imposible dictar esa Cátedra porque no había materia sobre la cual trabajar>>. Para ese entonces ya habían transcurrido 50 años desde que Juan Vicente Gómez había decretado la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo. Para ese entonces, y de eso hace poco más de medio siglo, en nuestro país el estudio y enseñanza del Derecho Administrativo aún eran si se quiere primitivos, y las normas de procedimiento aplicables a la Administración Pública casi que brillaban por su ausencia. Es sólo a finales de los años 1950 cuando esta situación comienza a cambiar por causa, en criterio del propio Polanco Alcántara, de la creación de la Comisión de Administración Pública y de la elaboración, por dicha Comisión, del primer borrador del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos¹⁷.

¹⁶ P. 41.

¹⁷ P. 76.

XIV. POLICÍA ADMINISTRATIVA

"La conservación de la paz pública y las leyes administrativas encargadas de favorecerla" será un estudio publicado por José Manuel Hernández Ron, en el N° 3 del año 1939.

Nacionalidad y ciudadanía

Los temas de nacionalidad y ciudadanía serán estudiados en diversas ocasiones en el Boletín.

El primer trabajo publicado sería "La confusión entre nacionalidad y ciudadanía" de Francisco Vetancourt Aristeguieta, en el Boletín N° 1 del año 1937.

En el Boletín N° 1 correspondiente al año 1940 Francisco Vetancourt Aristeguieta también publicaría "La nacionalidad, la naturalización y la ciudadanía en Venezuela".

Igualmente, el mismo autor publicaría la "Nota bibliográfica: ¿puede el venezolano cambiar de nacionalidad?", en el Boletín N° 1-2, correspondiente al año 1945.

En el Boletín N° 1-2, de 1945, Lorenzo Herrera Mendoza escribe el ensayo titulado "Apuntes sobre el cambio de estatuto personal y su irretroactividad".

Entre los Boletines 10 (1957), 12 (1958), 13 (1959), 14 (1959), 15 (1959), 16 (1960), 17 (1960), 18 (1960) y 19 (1961) Francisco Vetancourt Aristeguieta publicará una serie de estudios bajo el título de "Nacionalidad, naturalización y ciudadanía en Hispano-América".

En el Boletín N° 40, publicado en 1969, Carlos Montiel Molero escribe el artículo "La naturalización: compleja situación legal".

XV. REGIMEN CAMBIARIO

"El régimen legal para la adquisición de divisas preferenciales destinadas al pago de importaciones" será un estudio publicado por Leopoldo Borjas en el Boletín N° 115-116-117-118 de 1989.

XVI. REGULACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

1. Límites al derecho de propiedad

"Limitaciones del derecho público al derecho de propiedad" será un estudio de Sandra Alvarez Bernée de Escalona, que aparece en el Boletín N° 64-65, correspondiente al año 1976.

- ALEXY, Robert, "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático", en CARBONELL, Miguel (Ed.), *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 31-47.
- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993.
- CABALLERO, Gaspar, *Corte Constitucional y legislador: contrarios o complementarios*, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2002.
- CASAL, Jesús M., *Constitución y Justicia Constitucional*, Caracas, UCAB, 2004.
- DUQUE CORREDOR, Román, *Sistema de fuentes de Derecho Constitucional y técnica de interpretación constitucional*, Caracas, Homero, 2014.
- FERRERES, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEPC, 1997.
- FIGUEROA MEJÍA, Giovanni, *Las sentencias constitucionales atípicas en el derecho comparado y en la acción de inconstitucionalidad mexicana*, México, Porrúa, 2011.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, CEPC, Madrid, 2000.
- HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Müller, 1995.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, "Qué hacer con la ley inconstitucional", en *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Cuadernos y debates, núm. 66, Madrid, CEC, 1997, pp. 15-79.
- MÁRQUEZ LUZARDO, Carmen, *Interpretación evolutiva de la Constitución y teorías de la interpretación constitucional*, Caracas, UCAB, 2015.
- MARTÍNEZ ZORRILLA, David, *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- MORENO, Diego, *Control judicial de la ley y derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2011.
- NOGUEIRA, Humberto, *La justicia y los tribunales constitucionales de Indoiberoamérica del Sur*, Santiago de Chile, Lexis Nexis, 2005.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.
- ROUSSEAU, Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1995.
- SCHLAICH/KORIOOTH, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, Beck, 2007.
- SCHUPPERT/BUMKE, *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, Baden-Baden, Nomos, 2000.
- TUSHNET, Mark, *Weak Courts, Strong Rights*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Seguridad ciudadana y seguridad nacional La lucha por el control de las manifestaciones y del orden público en Venezuela

Keymer Ávila*

SUMARIO

I. Introducción. II. La seguridad ciudadana no debe confundirse con la seguridad de la nación. 1. ¿Qué es la seguridad? 1.1. ¿Cuál es el modelo de Estado consagrado en la Constitución? 1.2. ¿Cómo está concebida la seguridad ciudadana en la Constitución? 2. Seguridad de la nación y seguridad ciudadana: dos conceptos distintos. Orden interno. III. Las manifestaciones y su control. 1. La manifestación pacífica como derecho. 2. El control de manifestaciones. IV. Análisis detallado de las "Normas de Actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de Control del Orden Público, la Paz Social y la Convivencia Ciudadana en Reuniones Públicas y Manifestaciones" (NAFANBCOP). 1. Aspectos positivos de las NAFANBCOP. 2. La militarización del control de las manifestaciones. 3. No se hace distinción alguna entre el derecho a la manifestación pacífica y las manifestaciones de tipo violento o situaciones de enfrentamiento armado. 4. La innecesaria y confusa mención del porte y uso de armas de fuego en el contexto de manifestaciones. V. Conclusiones y recomendaciones. VI. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, en especial a partir de la crisis económica mundial que se inicia en 2008, las protestas y su control han ocupado un rol protagónico en la agenda internacional. El año 2014 y lo que va de 2015 no han sido la excepción. En países tan disímiles como: Argentina, Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, Colombia, Costa Rica, Chile, China, Egipto, España,¹

* Abogado magna cum laude, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal, Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales, UCV. Profesor de Criminología, UCV. Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB.

¹ España fue el tercer país que generó más noticias sobre el tema del control de manifestaciones. Se le cuestiona a su actual gobierno la exigencia de un permiso previo, así como la posibilidad de aplicar sanciones de multa si no se cumple con este requisito. En el último año se han propuesto una serie de iniciativas legislativas que merman el derecho a la manifestación pacífica. Dentro de este paquete legislativo "antidisturbios" se encuentra la Ley de Seguridad

EEUU,² Francia, Guatemala, Honduras, India, Israel, México,³ Nicaragua, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Sáhara Occidental, Turquía, Ye-

Ciudadana (apodada *Ley Mordaza*), la cual amplía el número de infracciones (pasa de 27 a 47), establece el delito de desobediencia en caso de no informar con antelación sobre la manifestación, e impone multas hasta de 600.000 euros para los organizadores. También se encuentra la reciente reforma del Código Penal y los proyectos de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley de Tasas. Varias ONG's, entre ellas Amnistía Internacional (AI) han denunciado estas reformas. Sobre este particular ver: OLMO, José María: *Un informe de la OSCE acusa a España de perseguir el derecho de manifestación*, El Confidencial, España, 04/02/2015. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/espana/2015-02-04/un-informe-de-la-osce-acusa-a-espana-de-perseguir-el-derecho-de-manifestacion_656104/; ALBA V - TERCERA INFORMACIÓN: *España. Criminalización de la protesta: Aprueban la Reforma Penal, mientras la ONU pide su modificación*, España, 22/01/2015. Disponible en: http://www.argenpress.info/2015/01/espana-criminalizacion-de-la-protesta_22.html; PERIODISTAS EN ESPAÑOL: *Aprobada en España una reforma regresiva del Código Penal*. España, 21/01/2015. Disponible en: <http://periodistas-es.com/aprobada-en-espana-una-reforma-regresiva-del-codigo-penal-46709>; Díez, Anabel: *La oposición se planta contra la ley de seguridad por "restringir libertades"*, El País, España, 16/10/2014. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/10/16/actualidad/1413443222_257225.html; AMNISTÍA INTERNACIONAL: *España: El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana amplía los poderes policiales en lugar de proteger la protesta*, AI, España, 15/10/2014. Disponible en: <http://amnistiainternacional.periodismohumano.com/2014/10/15/espanael-proyecto-de-ley-de-seguridad-ciudadana-amplia-los-poderes-policiales-en-lugar-de-proteger-la-protesta/> Todos con acceso entre el 10 y el 11 de febrero de 2015.

² Los EEUU ocuparon el cuarto lugar entre los países que generaron más noticias en materia de control de manifestaciones. Durante 2014 varios casos emblemáticos pusieron en cuestionamiento las posiciones de este país respecto al respeto de los DDHH. Por ejemplo: El FBI se negó a dar informaciones y rendir cuentas sobre las violaciones a los DDHH cometidas por sus funcionarios; la CIA admitió la práctica de la tortura como parte de sus procedimientos; finalmente, el caso del asesinato del afroamericano Michael Brown en manos de la policía desató una serie de protestas que se iniciaron en Ferguson y luego se propagaron a otras ciudades. HISPAN TV: *Policía de EEUU mata 100 veces más que la de otras potencias*. EEUU, 09/02/2015. Disponible en: <http://hispantv.com/detail/2015/01/09/304384/policia-eeuu-mata-100-veces-otras-potencias>; DOWNING, Larry: *Polémico informe sobre torturas: la CIA mintió sobre los brutales interrogatorios*, RT, 09/12/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/150188-informe-cia-tecnicas-torturas-eeuu>; MUÑOZ, Eduardo: *Minuto a minuto: Fallo del caso Ferguson desata fuertes protestas en EE.UU.*, RT, 25/11/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/148290-caso-ferguson-veredicto-gran-jurado-fuertes-protestas>. Todos con acceso para el 11 de febrero de 2015.

³ México ocupó el segundo lugar entre los países que generaron más noticias en materia de control de manifestaciones. En este país también está en el tapete una serie de reformas de tipo legislativo que son denunciadas por vulnerar el derecho a la manifestación. Se ha planteado incluso "reestructurar radicalmente el Estado de Derecho", "reformular la Constitución", y han proliferado leyes para regular las manifestaciones. Varias ONG's, AI y la ONU han denunciado la represión de las manifestaciones, la ausencia de protocolos de actuación por parte de los cuerpos de seguridad, así como el empleo de grupos parapoliciales. Toda esta situación se ha potenciado a partir de septiembre de 2014 por el caso de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, que tuvo un fuerte impacto internacional. CHÁVEZ, Javier: *Quintana Roo:*

men, Ucrania y Venezuela, estos eventos han sido objeto de los focos noticiosos. Gobiernos de distintas tendencias ideológicas y praxis políticas han intentado abordar este fenómeno con mayores controles policiales, militares, así como con reformas de tipo legal; algunas de estas últimas caracterizadas por criminalizar la protesta y ampliar los poderes discrecionales de los cuerpos de seguridad.⁴ Esta reacción en algunos casos particulares es justificada oficialmente por la proliferación de los llamados "golpes suaves"⁵ que son instrumentalizados por intereses extranjeros para derrocar

repudian ley que limita protestas, La Jornada, México, 27/03/2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/27/estados/031n2est>; CABRERA, Rafael: *Desde que llegó Peña, la criminalización de la protesta va en aumento*, Vanguardia, México, 10/04/2014. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/desdequelllegopenalacriminalizaciondela-protestavaenaumento-1995251.html>; CNDH y CDHDF: *CNDH y CDHDF condenan la violencia en manifestaciones*, Noticieros Televisa, México, 28/11/2014. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1411/cndh-cdhdf-condenan-violencia-manifestaciones/>; AI: *AI pide al Gobierno mexicano que respete derecho a la manifestación pacífica*, Economía hoy, México, 01/12/2014. Disponible en: <http://www.economiahoy.mx/sociedad-eAm-mexico/noticias/6292127/12/14/AI-pide-al-Gobierno-mexicano-que-respete-derecho-a-la-manifestacion-pacifica.html#Kku8hoQEbW5ZwoVo>; SDP NOTICIAS: *Ataque armado en Iguala*, México, 10/02/2015. Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/search?q=coberturas:%22Ataque%20armado%20en%20Iguala%22> Todos con acceso para el 11 de febrero de 2015.

⁴ Para hacer esta afirmación se realizó un trabajo de seguimiento mediático sobre estos fenómenos durante diez meses (desde el 10 de abril de 2014 hasta el 10 de febrero de 2015) de las principales noticias detectadas por las "Alertas de Google", sobre el tema "derecho a la manifestación pacífica". Los resultados fueron los siguientes: 1) Un total de 26 países generaron 183 noticias; 2) Los primeros 04 países más noticiosos fueron: Venezuela (43,17%); México (19,13%); España (14,21%) y EEUU (3,3%); 3) De los 11 países que presentaban cifras de personas detenidas, heridas o fallecidas, los resultados fueron los siguientes: 1) Detenidos: 400 (promedio de 44 por país); 2) Heridos: 1.195 (promedio de 133 por país); 3) Muertos: 97 (promedio de 14 por país). Obviamente es poco útil generalizar, cada contexto tiene sus particularidades, las motivaciones y reacciones son distintas, y los intereses de los gobiernos y de las empresas de comunicación también son variados.

⁵ Este término se viene acuñando a partir del fenómeno de las llamadas "revoluciones de colores" (originado en las repúblicas ex-soviéticas) y las "primaveras árabes", que tienen entre sus principales referentes la obra de Gene Sharp, en especial su manual "De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación". Se caracterizan por: tener una posición ideológica a favor del liberalismo económico, pro EEUU (instituciones como la USAID, NED, Freedom House y Fundación Soros se encuentran entre sus financistas y promotores), apoyarse fundamentalmente en redes sociales y campañas de alto impacto mediático, protagonismo de ONG's y movimientos estudiantiles, un discurso público no violento y en favor de las libertades, en procura de derrocar gobiernos por vías no electorales. Latinoamérica no escapa de este fenómeno, claro está, el mismo se adapta a las realidades de la región, basta como ejemplo los casos frustrados de: Venezuela (2002), Bolivia (2008) y Ecuador (2010); así como los casos exitosos de: Honduras (2009) y Paraguay (2012). LOIZEAU, Manon: *Los Estados Unidos a la conquista del este*, CAPA / CANAL+, Francia, 2005. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3boxMKcqJjY>; PONT, Pere: *Cómo derrocar un Gobierno en cinco pasos*,

gobiernos a través de movilizaciones, inicialmente civiles, que buscan mermar la estabilidad y autoridad de las instituciones del Estado. Más allá de este último fenómeno, lo que puede observarse en términos globales es el fortalecimiento de los controles estatales sobre las manifestaciones, que van limitando los movimientos ciudadanos por parte de los gobiernos (con independencia de sus posiciones ideológicas).⁶

Venezuela está inmersa en esta realidad, en febrero de 2014 se realizaron una serie de manifestaciones de distinto tipo que tuvieron como resultado la lamentable cifra de 43 fallecidos, de los cuales 10 eran funcionarios policiales o militares; 878 lesionados, de los cuales 278 eran también funcionarios de los cuerpos de seguridad.⁷ A casi un año de estos acontecimientos, el 27 de enero de 2015 se publica en Gaceta Oficial N°40.589, las “Normas de Actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de Control del Orden Público, la Paz Social y la Convivencia Ciudadana en Reuniones Públicas y Manifestaciones” (NAFANBCOP) o Resolución 8610,⁸ que en buena medida dieron el último impulso para la elaboración de las presentes líneas y cuyo análisis constituye la parte final de este trabajo.

Analizar las coyunturas venezolanas no es una tarea sencilla, ya que el contexto se encuentra sumamente polarizado y dominado por posiciones partidistas, a lo anterior se añade que este 2015 es un año electoral, lo que hace que las posiciones de ambos bandos sean aún más extremas, lo que afecta negativamente la toma de decisiones políticas, en especial las que tienen que ver con el Sistema Penal, tal como se ha explicado en trabajos anteriores.⁹

RT, 19/02/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/120340-psicologia-economia-armas-nuevos-golpes-estado>; SHARP, Gene: *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación*, Segunda impresión. The Albert Einstein Institution, EEUU, 2011; ZIBECHI, Raúl: *Derechas con look de izquierda*, Alainet.org, 03/07/2014. Disponible en: <http://alainet.org/active/71859> Todos con acceso para el 15/02/2015.

⁶ NACHAWATI, Leila: *El año de las leyes antiprotesta*, El Diario, Desalambre, España, 16/12/2013. Disponible en: http://www.eldiario.es/desalambre/leyes-anti-protesta-España-México-Bahrein-Egipto-Reino Unido-Quebec-represion-protestas_0_206829322.html Acceso: 11 de febrero de 2015. A la lista de los países que tienen esta tendencia se unen Reino Unido, Canadá y Bahrein.

⁷ MINISTERIO PÚBLICO: *Informe hechos de violencia 2014*. Venezuela, 2014. http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=d9c7f8ae-05d0-4ed1-a791-494b0e2a26d7&groupId=10136 Acceso: 15 de febrero de 2015.

⁸ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas de actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. G.O. 40.589. Caracas, 2015.

⁹ ÁVILA, Keymer: “La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela.” En *Espacio Abierto*, Vol.19, N°2:297-329. Venezuela: LUZ, 2010.

Interpretar la complejidad nacional actual con un pensamiento dicotómico no contribuye positivamente en la búsqueda de alternativas. Ninguno de los dos polos políticos es absolutamente bueno ni absolutamente malo, ambos tienen sus luces y sus sombras, sus esplendores y sus miserias. De lo que no hay duda es que las leyes y normativas que tienen que ver con los poderes militares, policiales y punitivos del Estado, por su carácter selectivo se aplican sólo a los más débiles, a los más vulnerables y es desde esa premisa y preocupación que parten estas reflexiones.

Hecha esta breve introducción, se analizarán las NAFANBCOP desde un enfoque que centra su interés primordial en el ser humano y el disfrute de sus derechos, para luego procurar el fortalecimiento de las instituciones democráticas que tienen como fin garantizar tales derechos. Pero antes de ello se reflexionará sobre el concepto de seguridad, y las diferencias entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, para posteriormente describir el deber ser del control de las manifestaciones. Todo esto servirá como marco de referencia para estudiar finalmente las NAFANBCOP.

II. LA SEGURIDAD CIUDADANA NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

1. ¿Qué es la seguridad?

Hay algunos términos que por su generalidad y abstracción pueden resultar “peligrosos”, ya que terminan siendo un “cajón de sastre”.¹⁰

¿Qué es un cajón de sastre? Los sastres debajo de su mostrador tienen una gaveta en donde tiran de todo: telas, botones, tijeras, hilos, cierres, dedales, agujas, tizas, dinero, etc... en fin, en el cajón de sastre puede haber cualquier cosa. El DRAE¹¹ define este término “cajón de sastre” como “el conjunto de cosas diversas y desordenadas”. Con esta idea lo que se pretende transmitir es que hay conceptos que sirven de grandes contenedores vacíos que pueden ser llenados de cualquier contenido. Contenidos que –desde la perspectiva de los interaccionistas, los conflictivistas y luego

<http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/4639/4514>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

¹⁰ ÁVILA, Keymer: *Conceptos “cajón de sastre”*. El Universal, Caracas, 21/07/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/140721/conceptos-cajon-de-sastre>; ÁVILA, Keymer: “Campañas securitarias: el órgano de investigaciones criminalísticas” En *Espacio Abierto*, Vol.22, N°3:701-730. Venezuela: LUZ, 2013. <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/view/16198>. Ambos con acceso del 08 de febrero de 2015.

¹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Tomo I. Madrid, 2001.

de la criminología crítica— son definidos por las élites de determinados sectores que tienen el poder para ello.

Algunos ejemplos de conceptos “cajón de sastre” son los que se forjan en torno a palabras como “delito”, “terrorismo”, “crimen organizado”, y dentro de este catálogo se encuentra también el concepto de “seguridad”. De allí la necesidad de limitar y contextualizar estos conceptos, para evitar que los mismos sirvan de excusa para la expansión del punitivismo y del autoritarismo, lo que no sólo es cuestionable desde una perspectiva de derechos humanos (DDHH), sino que además se traduce en un despilfarro administrativo por parte del Estado, que no reduce los problemas, por el contrario los reproduce y los agrava.

La seguridad es un término “cajón de sastre” y puede ser entendido de formas diversas,¹² por ejemplo, uno de sus usos más comunes es el de “seguridad ciudadana”, concepto remozado y de aparente “progresismo” que de alguna forma es heredero de otros viejos conceptos, también “cajones de sastre” como el de “seguridad nacional” y “orden público”. Sin embargo, es importante deslindar y limitar estos conceptos.

Para abordar el tema de la seguridad ciudadana es importante partir de la siguiente idea: la *dicotomía libertad-seguridad* no significa un enfrentamiento de derechos en pie de igualdad, puesto que la primera es un derecho prevalente al que debe servir la seguridad, que, por su parte, no es un derecho fundamental.¹³ En este sentido se reivindica el enfoque de Baratta sobre la “seguridad de los derechos” y no del “derecho a la seguridad”.¹⁴

Baratta, desde un punto de vista antropológico, explica cómo la seguridad es una necesidad secundaria respecto a otras primarias como la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, etc. Es, entonces, una necesidad instrumental que sirve como medio para la satisfacción de necesidades primarias. Cuando esto se traduce al mundo del derecho, la seguridad es entendida como certeza del derecho, como garantía de derechos básicos. Ésta no debe ser confundida con el derecho que busca garantizar. *La seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio, no es un derecho, es una garantía.* La seguridad tiene razón de ser en la medida que sirva de instrumento para garantizar derechos. Disminuir y ceder derechos para ganar seguridad no tiene sentido, menos en un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia como el que se encuentra plasmado en la Constitución.

¹² BAUMAN, Zygmunt: *En busca de la política*. 5ª reimp. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011. Título original: *In Search of Politics* (1999).

¹³ PÉREZ, Roberto: “La policía judicial en el Estado democrático de derecho”. En: *Policía y sociedad democrática*. Número 3:155-172. Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1998, p. 156.

¹⁴ BARATTA, Alessandro: “Seguridad”. En *Capítulo Criminológico*, N° 29. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, Venezuela, 2001.

1.1 ¿Cuál es el modelo de Estado consagrado en la Constitución?

El abordaje del fenómeno securitario es esencialmente político e ideológico, no debe ser visto como algo eminentemente técnico. Y desde esta perspectiva ¿en dónde se encuentra nuestro modelo de Estado —entendido éste como el principal referente político—? En la Constitución.

Entonces, para hablar de la seguridad es importante enmarcarse en el modelo de Estado, que se encuentra consagrado en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV):¹⁵

Artículo 2. 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 justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Entre estos valores superiores se encuentran claramente derechos: vida, libertad, igualdad, haciendo énfasis en los derechos humanos. Es un Estado protector de derechos. Esto se conecta con la discusión hobbesiana sobre el Estado, y es fácil concluir que en este diseño constitucional el Estado se constituye para proteger los derechos de sus ciudadanos (esto se reafirma en el artículo 3 —fines del Estado—). Esta idea es clave y transversal para reflexionar, pensar y actuar respecto a la seguridad. Esto se retomará en el punto siguiente.

Es dentro de este modelo de Estado, que tiene entre sus valores superiores y fines la garantía de los derechos consagrados en la Constitución, que se analizará el modelo de seguridad ciudadana contenido en ella, que no es más que el modelo de la seguridad de los derechos que ya se ha explicado a través de las ideas de Baratta.

1.2 ¿Cómo está concebida la seguridad ciudadana en la Constitución?

Artículo 55. Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

¹⁵ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. N° 5453. Caracas, 2000.

La seguridad de los derechos tiene su base constitucional en el artículo 55, allí se establece la garantía que debe dar el Estado a todo ciudadano para proteger su integridad personal y a sus bienes; es la misma que se busca proteger en el artículo 46 (derecho a la integridad personal) junto a lo establecido en los artículos 115 y 116 (propiedad privada). Los artículos 46, 115 y 116 se refieren a las amenazas y riesgos a la integridad personal y a la propiedad que pueden provenir del propio Estado, mientras que el artículo 55 se refiere a las amenazas y riesgos que provienen de los particulares. El referente material, el bien jurídico protegido es el mismo. En los primeros artículos (46, 115 y 116) se regula la relación entre el Estado y los ciudadanos, en el segundo (art. 55) las relaciones entre los ciudadanos, en ambas el Estado tiene ese deber de protección, debe garantizar los derechos fundamentales. Esto último se ratifica con la ampliación final de esta primera parte del artículo cuando incluye dentro de la garantía que debe darle a los ciudadanos el “disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes”.¹⁶ Como puede apreciarse la seguridad ciudadana tiene referentes materiales concretos, no abstractos, que constituyen bienes jurídicos concretos, que a su vez se expresan en forma de derechos civiles que pueden ser fácilmente identificados.

Este artículo 55 es reproducido en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB),¹⁷ tanto en su exposición de motivos como en sus artículos 3, 4.1 y 8 en donde se consagra como propósito o fin principal del servicio de policía: proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidades, riesgos o daños a su integridad física, sus propiedades, o al ejercicio de sus derechos.

En este análisis político-constitucional sobre la seguridad ciudadana debe tomarse en cuenta también el artículo 332:

Artículo 332. El Ejecutivo Nacional, para mantener y restablecer el orden público, proteger a los ciudadanos y ciudadanas, hogares y familias, apoyar las decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:

Un cuerpo uniformado de policía nacional.

Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas.

¹⁶ Ávila, Keymer: *Constitución y seguridad ciudadana*. El Universal, Caracas, 24/11/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/141124/constitucion-y-seguridad-ciudadana>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

¹⁷ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. G.O. 5.940. Caracas, 2009.

Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil.

Una organización de protección civil y administración de desastres.

Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna.

La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley.

Sobre este artículo deben hacerse las siguientes consideraciones:

Enmarcar el capítulo referente a los órganos de seguridad ciudadana dentro del Título VII que establece el sistema de “seguridad de la nación” confunde la seguridad como garantía de derechos con la seguridad referida al resguardo de la soberanía e integridad territorial. Este planteamiento constitucional concibe a la seguridad como un sistema por demás complejo y deja un margen de dudas en relación con la consagración del Estado democrático, pues la seguridad ciudadana no es un tema que atañe a la Seguridad de la Nación, salvo la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, en el contexto de conflictos armados.¹⁸ En términos muy sencillos: la seguridad de la nación no es la misma que la seguridad de las personas (tal como se explicara detalladamente más adelante). La opción política ante este error conceptual es la obligada concordancia que debe hacerse entre el artículo 332 y el artículo 55, el cual ubica a la seguridad como garantía de los derechos civiles.¹⁹

Por otra parte, debe analizarse a los órganos que son definidos como competentes en materia de seguridad ciudadana, que según el Decreto con Fuerza de Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana (LCSC),²⁰ en desarrollo del artículo 332 de la CRBV, además de los organismos policiales, establece también que el CICPC, los Cuerpos de Bomberos, Protección Civil y organizaciones de administración de desastres son “órganos de seguridad ciudadana”. Lo que puede interpretarse como una ampliación demasiado grande del concepto. Es por ello que es necesario delimitar no sólo conceptual, sino también operativamente lo que debe entenderse

¹⁸ ROSALES, Elsie: “La definición constitucional de la función policial”. En: *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 265-267. CONAREPOL, Caracas, Venezuela, 2007; BORREGO, Carmelo: “Marco jurídico de los cuerpos policiales en Venezuela”. En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I: 159-265. CONAREPOL, Caracas, 2007.

¹⁹ ÁVILA, Keymer: “Campañas securitarias...”

²⁰ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*. G.O. N° 37.318. Caracas, 2001.

no solo por seguridad ciudadana, sino también por policía. No todo es seguridad, ni todo el que ofrece seguridad es policía.²¹ En este marco constitucional sobre la seguridad ciudadana la Fuerza Armada Nacional (FAN) no tiene competencias, ya que su ámbito de acción es la seguridad de la nación, que es un marco de intervención distinto. La norma constitucional citada es clara: “los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil”.

Este artículo establece que el orden público forma parte de la seguridad ciudadana y los órganos competentes para el mantenimiento y restablecimiento del mismo son de naturaleza civil, no militar. Esto se ratifica en los artículos 37, 43 y 65.6 de la LOSPCPNB.

2. Seguridad de la nación y seguridad ciudadana: dos conceptos distintos

Hay que deslindar lo que es la seguridad integral de las personas en su cotidianidad de lo que es la seguridad de la nación; son dos aspectos que no deben confundirse ni mezclarse, de allí la importancia de delimitar conceptos. Desde una visión autoritaria suelen confundirse ambas ideas, se concibe a los sujetos como “cooperantes” para la seguridad del sistema, como si fuesen un sujeto-órgano totalmente subordinado a los intereses colectivos, suprimiendo su individualidad. Este sujeto-órgano más que derechos tiene deberes, y éstos tienen como fin la estabilidad y mantenimiento del sistema.²² En contraste, desde una perspectiva más enfocada en el ser humano, el Estado nación es una entidad y las personas son otra. El intento de confundir y fusionar ambas entidades es propio de un pensamiento totalitario, donde el todo es más importante que sus partes. De allí la necesidad de tener conceptos, órganos, funciones y actores institucionales claramente diferenciados.²³

²¹ ÁVILA: Ídem.

²² ÁVILA, Keymer: *De los delitos y las penas funcionales: crimen, castigo y prevención general positiva en Bronislaw Malinowski. Una primera aproximación a la influencia del funcionalismo en las ciencias penales*. Tesis del Master Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal de la Universitat de Barcelona, Facultat de Dret, España, 2010

²³ Así por ejemplo el artículo 59 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación que crea el “Sistema de Protección para la Paz”, que en parte se desarrolla posteriormente en el Decreto Presidencial N°1.471, tiene esa tendencia de confundir conceptos y fusionar ámbitos civiles y militares, seguridad ciudadana con seguridad de la nación, política de defensa nacional con política criminal, fenómenos delictivos con amenazas externas a la seguridad de la nación, participación ciudadana en la elaboración de la política pública con acciones policiales y militares ejercidas por la propia comunidad, policializando así a la sociedad y al Estado. Convirtiéndolo a los ciudadanos en policías en vez de hacer lo contrario: convertir a los policías en ciudadanos. Ya en 2008 el gobierno tuvo un intento similar con el Decreto con rango, valor

La seguridad ciudadana, tal como ya se ha explicado detalladamente en los puntos anteriores, es una garantía de derechos, por ello en la CRBV se encuentra en el capítulo III de los derechos civiles, que forma parte del Título III de los DDHH y garantías, y de los deberes; que tienen referentes materiales concretos y se expresan a través de derechos civiles claramente distinguibles. Los órganos encargados de su protección son de naturaleza civil (art. 332 CRBV; LCSC; arts. 3, 6, 17, 22 de la LOSPCPNB). En contraste, la seguridad de la nación se encuentra en el Título VII, éste se refiere a un concepto general abstracto de nación (art.322 CRBV; art. 2 Ley Orgánica de Seguridad de la Nación²⁴ –LOSÑ–), y por ende se conecta con valores, con el sistema político y con el Estado, vinculándose con conceptos tales como la soberanía, independencia, integridad del territorio y desarrollo integral (art. 3 y 4 LOSÑ). Su órgano principal es la FAN (art. 328 CRBV).

Así entonces, cuando se habla de seguridad ciudadana se está haciendo referencia a la garantía de derechos civiles con bienes jurídicos concretos (vida, libertad ambulatoria, integridad personal, propiedad), de personas también concretas, y los actores estatales responsables de tal garantía son también civiles. En cambio, cuando se habla de seguridad de la nación se está haciendo referencia al sistema político en su totalidad como una abstracción, incluso como valor, siendo la FAN, el principal actor responsable de defenderla.

y fuerza de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (conocida como “Ley Sapo”), afortunadamente en esa oportunidad rectificó y derogó el mismo. Por otra parte, en 2014 se elaboran una serie de normas y reformas legislativas que parecen apuntar hacia una militarización de áreas propias de la seguridad ciudadana. Por ejemplo: 1) La creación de la “Fuerza de Choque” mediante Resolución 006574 del Ministerio de la Defensa cuyas atribuciones no son claras; 2) Las reformas de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación publicadas en noviembre de 2014, esta última tuvo como objetivo principal incluir el mencionado artículo 59 que contempla al sistema cuyo nombre parece salido de la famosa novela de George Orwell. REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto Presidencial N° 1.471 mediante el cual se crea el Sistema Popular de Protección para la Paz (SP3)*. G.O. 40.582. Caracas, 2015; ÁVILA, Keymer: *Ciudadano con la policialización*. El Universal, 11/11/2013. <http://www.eluniversal.com/opinion/131111/cuidado-con-la-policializacion>. ÁVILA, Keymer: “Participación comunitaria y seguridad: primeras reflexiones desde la teoría.” En el *Anuario del Instituto de Ciencias Penales*, N° 16-17/2008-2009. Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Penales, Caracas, 2012; ÁVILA, Keymer / Parra, Patricia: *Inteligencia y Contrainteligencia, Revolución y Contrarrevolución. Divagaciones y dudas sobre el decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia*. Rebelión, 2008. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=68574>; EL UNIVERSAL: *Chávez deroga Ley de Inteligencia y Contrainteligencia*. Venezuela, 2008. http://www.eluniversal.com/2008/06/10/pol_ava_chavez-deroga-ley-de_10A1663119. Todos con acceso para el 08 de febrero de 2015; ORWELL, George: *1984*. Reino Unido.

²⁴ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*. G.O.E. 6.156. Caracas, 2014.

La confusión de ambos conceptos puede traer consecuencias graves y ocasionar más problemas de los que pretende resolver con tales fusiones. La nación se defiende de enemigos externos en un contexto bélico, a los que hay que aniquilar. La conflictividad en escenarios de seguridad ciudadana se da entre civiles, cuya máxima expresión estaría en la comisión de delitos, en esos casos el delincuente tiene derechos y debe ser sometido a un proceso legal con resguardo de todas las garantías. Son dos racionalidades distintas, con actores institucionales también distintos, dos entrenamientos y adoctrinamientos claramente diferenciados, que responden a funciones diferentes. En nuestra historia nacional reciente el ejemplo emblemático de estas fusiones es el del 27 de febrero de 1989, cuando el Ejército salió a la calle a controlar y reprimir las manifestaciones y saqueos ocurridos en las principales ciudades del país. Aún no existe certeza del número real de víctimas, el gobierno dijo que hubo 200, AI refirió 500, mientras varias ONG's aseguraron que la cifra alcanzó a unas 3000 víctimas.²⁵

Orden interno

Hay un tercer concepto, también “cajón de sastre”, que se presta a confusiones y manipulaciones, que intenta estar en una zona gris entre la seguridad ciudadana y la seguridad de la nación, es el de “orden interno”.

El orden interno es señalado en el artículo 18 de la LOSN como el “estado en el cual se administra justicia y se consolidan los valores y principios consagrados en la CRBV y las demás leyes, mediante las previsiones y acciones que aseguren el cumplimiento de los deberes y el disfrute de los derechos y garantías por parte de los ciudadanos”. Como puede apreciarse es un concepto bastante difuso que sin duda se refiere al funcionamiento del sistema político. El mantenimiento del orden interno es competencia de la FAN (art. 328 CRBV) quien la ejerce por medio de la Guardia Nacional (GN) órgano encargado de conducir tales operaciones (art. 329 CRBV).

Cuando se interpreta armónicamente este concepto inmerso en el bloque legal analizado, no cabe duda que la intervención de la GN en el mantenimiento del orden interno es de carácter subsidiario y no principal.²⁶ Así se desprende del artículo 65.2 de la Ley Orgánica de la FAN Bolivariana²⁷ (LOFANB). Es decir, que cuando ejerza esas labores debe estar bajo la au-

²⁵ ÁVILA, Keymer: “La instrumentalización del delito...”; LÓPEZ, Margarita: *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*. Alfa Grupo Editorial, Venezuela, 2005; SANJUÁN, Ana María: “La criminalidad en Caracas.” En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol.3 N° 2-3. UCV, Venezuela, 1997.

²⁶ GABALDÓN, Luis Gerardo: *Orden público y niveles de intensidad en el uso de la fuerza policial*. Dictamen técnico. Venezuela, 2014.

²⁷ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. G.O.E. 6.156. Caracas, 2014.

toridad civil del Ministerio de Relaciones Interiores (MRI). Esto se refuerza con en el artículo 22 de la LOSPCPNB que describe el Sistema Integrado de Policía, cuando establece en su numeral 7 que “los demás órganos y entes que excepcionalmente ejerzan competencias propias del Servicio de Policía” están bajo la rectoría del Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana. En sintonía con lo anterior, el artículo 27 de la LCSC establece que “cuando la Guardia Nacional o cualquiera de los componentes de la Fuerza Armada Nacional cumplan funciones de seguridad ciudadana, se regirán por lo previsto en el presente Decreto Ley y serán funcionalmente dependientes de la respectiva autoridad de seguridad ciudadana”.

III. LAS MANIFESTACIONES Y SU CONTROL

1. La manifestación pacífica como derecho²⁸

Según el DRAE la manifestación es una “reunión pública, generalmente al aire libre, en la cual los asistentes a ella reclaman algo o expresan su protesta por algo”. El derecho a manifestar pacíficamente forma parte de los derechos civiles y políticos consagrados en la CRBV, que establece en su artículo 68 que todos “los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley”. Así entonces, las personas que participan de estas acciones (reuniones públicas, manifestaciones, concentraciones, marchas, entre otras) no son infractores ni delincuentes, por el contrario, fortalecen la necesaria pluralidad y disenso que debe existir en un sistema político democrático como el que está consagrado en los artículos 2 y 6 de la carta magna.

El derecho a la manifestación se vincula con otros derechos de la misma naturaleza: reunión (art.53), asociación con fines políticos (art.67), participación política (art.62), libre expresión del pensamiento (art. 57), libertad y objeción de conciencia (art.61), etc. En consecuencia, debe ser interpretado de manera armónica respecto al resto de los derechos consagrados en la CRBV, y en modo alguno puede operar en detrimento de los mismos. Su ejercicio puede y debe ser ponderado en relación con otros derechos, como la vida (art.43), la integridad (art.46), la salud (art.83), el libre tránsito (art.50), etc. De allí que el mismo no debe ser entendido como de carácter ilimitado o absoluto.

El derecho a la manifestación no es absoluto, está condicionado a que sea pacíficamente y sin armas (art. 68 y 53 CRBV; art. 20.1 Declaración

²⁸ Las ideas presentes en esta sección se encuentran en: ÁVILA, Keymer: *La manifestación pacífica como derecho*. El Universal, Caracas, 10/03/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/140310/la-manifestacion-pacifica-como-derecho>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

Universal de los Derechos Humanos;²⁹ art. 21 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;³⁰ art. 5.ix Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial;³¹ art. 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).³² En consecuencia, si no se dan ambas condiciones no se trata del derecho anteriormente descrito; si deja de cumplir con las mismas, deja de ser ese derecho. Por ejemplo, la obstaculización de vías, devastación, saqueo, uso de sustancias peligrosas, daños a oficinas y demás medios empleados para los sistemas de transporte, caminos, telecomunicaciones, servicios y obras públicas, así como otras que constituyan acciones que vulneren los derechos y libertades de la ciudadanía en general pueden, incluso, constituirse en delitos concretos. Así entonces *debe distinguirse claramente cuando se trata del ejercicio del derecho a la manifestación pacífica y sin armas de manifestaciones de tipo violento y con armas. Son dos supuestos de hecho distintos, que deben ser controlados de manera diferenciada.*

Por otra parte, no hay que perder de vista que en los múltiples instrumentos normativos señalados se establece, además, que la ley debe regular este derecho (“sin otros requisitos que los que establezca la ley”), en el caso venezolano tales requisitos están consagrados en el Capítulo I (de las reuniones públicas y manifestaciones) del Título II, artículos 41 al 51, de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones,³³ en ésta están presentes los procesos necesarios que deben cumplirse para que el Estado, en sus diversos niveles político-territoriales, garantice efectivamente el goce de estos derechos.

2. El control de manifestaciones³⁴

El control de manifestaciones es “el servicio policial orientado al resguardo de los DDHH y garantías de las personas que participan en

²⁹ Organización de Naciones Unidas (ONU): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948.

³⁰ ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.

³¹ ONU: *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 1965.

³² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA): *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969.

³³ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*. G.O. N° 6.013. Caracas, 2010.

³⁴ Las ideas de toda esta sección fueron tomadas de: ÁVILA, Keymer: *Guía básica para el Control de Manifestaciones*. Caracas, 11/03/2014. <http://www.alainet.org/active/71981&lang=es>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

reuniones públicas y manifestaciones, con el objeto de asegurar la paz social, la convivencia ciudadana y el respeto de la legalidad, teniendo como premisa fundamental la mediación o negociación de los conflictos por vías pacíficas” (Manual de actuación de los cuerpos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones –MACPGOP–).³⁵

En abril de 2011, el MRI publicó en Gaceta Oficial N° 39.658 las “Normas sobre la actuación de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones”³⁶ (NACPOP), que sirven de base al Manual citado en el párrafo anterior. En éstos se trata de establecer el equilibrio armónico entre la protección de los DDHH de los manifestantes y el aseguramiento de los derechos de los funcionarios policiales, que velan a su vez por la protección de los derechos de toda la ciudadanía (art. 2 NACPOP; art. 8 Ley del Estatuto de la Función Policial³⁷ –LEFP–).

Es importante que los ciudadanos, y en especial los cuerpos de seguridad del Estado, conozcan las normas mínimas que deben aplicarse en estos casos y que forman parte del nuevo modelo policial.³⁸ Tomando como referentes los mencionados instrumentos, a continuación se presenta de manera sintetizada las normas que los cuerpos policiales, *y demás entes que presten el servicio de policía*, deben aplicar en el control de reuniones públicas y manifestaciones:

1. *Priorizar el respeto y garantía del DDHH a la vida como valor supremo en un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia (EDSDJ) como el consagrado en la CRBV (arts. 43 y 2 CRBV; 5.1. NACPOP).*
2. *Velar por el disfrute del derecho a reunión y del derecho a manifestar pacíficamente y sin armas, conforme a los principios de respeto a la dignidad, tolerancia, cooperación, intervención oportuna, proporcional y necesaria (art. 68 CRBV; art. 65.6 LOSPCPNB–; arts. 9.6 y 21 NACPOP).*

³⁵ CONSEJO GENERAL DE POLICÍA: *Manual de actuación de los cuerpos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. Venezuela, 2012.

³⁶ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas sobre la actuación de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. G.O. N° 39.658. Caracas, 2011.

³⁷ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley del Estatuto de la Función Policial*. G.O.E. N° 5.940. Caracas, 2009.

³⁸ El nuevo modelo policial nace en Venezuela a partir del año 2006 con la Comisión Nacional de Reforma Policial (CONAREPOL), y se establece en 2009 con la LOSPCPNB. Se caracteriza por tener como finalidad la protección de los DDHH, ser predominantemente preventivo y de carácter civil.

En un ESDSJ como el que existe en Venezuela, que promueve el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, es previsible que se susciten situaciones de movilización colectiva, esto es parte de la realidad social actual. Si bien por lo general estos actos no son violentos, lo cierto es que en algunas circunstancias las acciones de los manifestantes pueden afectar el derecho del resto de la ciudadanía (porque trancan las vías de circulación, por ejemplo, e impiden el libre tránsito) o pueden tornarse violentas. Es por ello que la labor de los cuerpos de policía debe estar dirigida a que el disfrute del derecho a la manifestación pacífica no derive en la vulneración de los derechos de las demás personas, ni en la violación de leyes nacionales.

3. *Ponderar derechos humanos*: cuando existan conflictos en el disfrute y ejercicio de los derechos de quienes participan en manifestaciones frente a los derechos de las demás personas, grupos o población en general, los funcionarios policiales deben considerar y ponderar los derechos humanos y garantías involucrados, sus posibles amenazas o violaciones, la magnitud y consecuencias de éstas, así como, la existencia de alternativas para su disfrute o ejercicio simultáneo, observando en todo momento la protección especial a la vida, la salud e integridad personal, de conformidad con lo previsto en los artículos 8 de la LEFP y 5.2 de las NACPOP.

4. *Dar una respuesta oportuna, necesaria e inmediata para proteger a las personas y a las comunidades, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, su hábitat y sus propiedades* (art.8 LOSPCPNB). Deben también proteger aquellos bienes que constituyan patrimonio público, particularmente aquellos vinculados con la prestación de servicios públicos esenciales (art. 9.5 NACPOP).

5. *Proteger especialmente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad*: la actuación de los cuerpos de policía debe extremar las precauciones cuando la actuación esté dirigida hacia niños o adolescentes, así como hacia los adultos mayores y las personas con discapacidad, para garantizar su seguridad e integridad física, psíquica y moral (arts. 65.9 LOSPCPNB; 5.3, 21.1 NACPOP).

6. *Utilizar siempre el uso de medios alternativos de solución de conflictos* (diálogo, negociación, mediación, entre otros) como primera medida de actuación (arts. 4.5 LOSPCPNB; 5.5, 9.7 NACPOP). La solución de los conflictos sociales no es competencia de los cuerpos de policía, la participación del negociador será únicamente con la finalidad de que se deponga la medida de la fuerza y evitar así las expresiones de violencia por parte de los manifestantes en conflicto. Todos los cuerpos de policía deberán contar dentro de sus estructuras con un equipo de negociadores capacitados para adelantar labores de conciliación y mediación. Los funcionarios designados como negociadores deberán ubicar a los líderes de la

manifestación y adelantarán todas las acciones posibles para persuadirles de sus acciones. En caso de que no exista algún líder visible, se utilizarán equipos altoparlantes o megáfonos.

7. *Utilizar la fuerza sólo cuando todos los medios de negociación y persuasión se hayan agotado*. Antes de hacer uso de la fuerza los oficiales deberán advertir verbalmente e intentar persuadir a las personas manifestantes (art. 21 NACPOP) a través del diálogo o empleando equipos altoparlantes. Los cuerpos policiales deben contar con una cantidad suficiente de funcionarios, bien formados, capacitados, entrenados, equipados e informados, esto es fundamental para asegurar un adecuado control de la situación (arts. 19 y 20 NACPOP).

8. *Hacer el menor uso de la fuerza policial posible para garantizar su integridad física y sus derechos o los de terceros*, siguiendo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Esta tarea requiere de entrenamiento, equipamiento adecuado y mucha preparación física y psicológica (art. 5, numerales 4 y 6; arts. 13, 14, 17.2 y 30 NACPOP). La LOSPCPNB en sus artículos 68 al 71 consagran los principios del *Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza* (UPDF) que deben ser aplicados por los cuerpos policiales. En las páginas 34 a la 37 del MACPGOP se presenta una escala del conflicto referencial para el uso de la fuerza policial durante el control de reuniones públicas y manifestaciones. No se debe utilizar la fuerza contra las personas que huyen o caen mientras corren, salvo la estricta necesaria en caso de flagrancia en la comisión de un delito (art. 21.2 NACPOP).

9. *Utilizar armamento de carácter defensivo no letal*, por ejemplo, bastones policiales, gas lacrimógeno, cañones de agua, granadas de distracción, lanzadores de municiones no letales, etc. Además del traje antitrauma (compuesto por casco antimotín con protección de cuello y recubrimiento interior, chaleco balístico, protectores de pectorales, brazos, genitales, muslos, cadera, coxis, rodillas, tibia, peroné, tobillos y empeine), escudo antimotín, máscara antigás, extintor de fuego, megáfono, vallas separadoras y esposas de acero. Toda Dirección de Control de Reuniones Públicas y Manifestaciones debe contar con unidades de transporte policial de orden público, con cabina trasera y salida lateral, así como con una unidad de transporte blindada de la misma naturaleza, con bomba y rociador de agua.³⁹

9.1. *No se debe propulsar agentes químicos en forma directa contra las personas*. Se deben tomar precauciones en el uso de agentes químicos, a fin de evitar su difusión y extensión en inmediaciones o cercanía de

³⁹ Consejo General de Policía: MACPGOP, pp. 24, 50-51.

edificaciones que congreguen personas con mayor riesgo de sufrir sus consecuencias, tales como hospitales, geriátricos, escuelas, liceos y colegios, así como espacios confinados o sitios cerrados (art. 21.3 NACPOP).

9.2. *Cuidar que el empleo de carabinas y escopetas para el lanzamiento de los agentes químicos y el gas se efectúe por personal debidamente capacitado y entrenado para tal fin, de conformidad con las directivas vigentes.*⁴⁰

10. *Reconocer “que las personas en una multitud son individuos, no una mera muchedumbre sin rostro (...). Dichos funcionarios deben asegurarse de que las acciones puntuales se dirijan sólo contra los individuos que infrinjan la ley y no afecten a los testigos inocentes, quienes deberían poder continuar manifestándose sin interrupciones”.*⁴¹

11. *Respetar la libertad personal y practicar solo detenciones en casos de delitos flagrantes.* Individualizar a los presuntos autores de delitos para aprehenderlos y ponerlos a la disposición de las autoridades. En caso de detención, explicar suficientemente las razones, facilitar la comunicación con familiares, amigos y abogados, así como observar estrictamente los trámites, lapsos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Asimismo, comprometerse a velar por la vida e integridad física, psíquica y moral del ciudadano detenido o que se encuentre bajo su custodia, respetando sus derechos y dignidad humana. En estos casos debe notificarse de forma inmediata al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo (art. 21.8 NACPOP). Deben evitarse las aprehensiones colectivas o redadas en el marco de las acciones de control de reuniones públicas.⁴²

12. *Abstenerse de usar armas de fuego en el control de manifestaciones pacíficas* (arts.68 CRBV; 21.9 NACPOP). En consecuencia, el arma de fuego solo debe usarse en circunstancias extremas, como reacción al ejercicio de una fuerza letal para la defensa de la propia persona o de terceros, ante una agresión ilegítima, únicamente en contra de quien o quienes representen tal nivel de amenaza, atendiendo siempre a los principios de necesidad, oportunidad y proporcionalidad.⁴³ Es importante destacar que los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴⁴ (PBEFAFFEHCL) tienen en cuenta el carácter frecuentemente peligroso de la labor policial,

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 28.

⁴¹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Violencia y uso de fuerza*. Ginebra, 2008.

⁴² CONSEJO GENERAL DE POLICÍA, *Ídem*.

⁴³ *Ibíd.*, p.9

⁴⁴ ONU: *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

señalando “que la amenaza de la vida y la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad”. Por ello, estos instrumentos aportan criterios para un uso legal necesario y proporcional de la fuerza garantizando el pleno respeto de los DDHH.

13. *Garantizar la existencia de corredores humanitarios para facilitar el acceso y salida de socorristas:* ambulancias, bomberos, entre otros. Hacer las gestiones necesarias para que se preste atención médica a las personas afectadas y para que se informe a sus familiares o personas cercanas acerca de su paradero y estado de salud (art.21.7 NACPOP).

14. *Tener siempre en cuenta el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*⁴⁵ (CCFEHCL) adoptado por la Asamblea General de la ONU, resolución 34/169 del 17/12/1979 que contiene directrices éticas y legales transversales para su profesión.

15. El *coordinador de reuniones públicas y manifestaciones* en cuanto reciba la información sobre la manifestación debe obtener información precisa acerca de la situación y hacer los estudios, análisis, planificación táctica y estratégica, y demás preparativos correspondientes. Una vez finalizada la actividad, conjuntamente con el personal supervisor, evaluará la actuación de las unidades durante la situación atendida, identificarán las posibles fallas e implementarán los correctivos que sean necesarios (arts. 10, 17, 19, 20, 21 y 22 NACPOP).

Según el bloque normativo explicado *¿Cómo debe ser la distribución de competencias entre los distintos cuerpos de seguridad en el control de manifestaciones?*

En esta materia pueden distinguirse claramente cuatro niveles de intervención que van de una situación de complejidad menor a una mayor, a la que corresponde a su vez niveles de intervención policial correspondientes,⁴⁶ basados en los niveles y criterios de actuación policial establecidos en los artículos 50 al 54 de la LOSPCPNB en concordancia con los artículos 8, 9 y 10 de la LCSC y 9.9 de las NACPOP, éstos son los siguientes:

1. **Policías Municipales:** si bien no tienen competencia directa en el control de manifestaciones, ni cuentan con los equipos para estas tareas, los cuerpos de policía municipales deben circunscribir el ejercicio de sus actividades, de conformidad con lo previsto en los artículos 44 (naturaleza

⁴⁵ ONU: *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.1979.

⁴⁶ GABALDÓN, Luis Gerardo / ÁVILA, Keymer / BECERRA, Nicanora / RAMÍREZ, Daniela / PAREDES, Gilberto: “Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación policial” En: Gabaldón, Luis / Monsalve, Yoana (Coords.): *Control Social y seguridad. Investigación para la política pública*. Universidad Católica Andrés Bello y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, Venezuela, 2014.

de los cuerpos de policía municipal) y 50 (criterios y niveles de actuación policial) de la LOSPCPNB, contribuyendo con las orientaciones debidas a las personas y el control del perímetro externo de la zona de conflicto, a fin de preservar la seguridad de las mismas, prevenir y evitar la escalada en la confrontación y facilitar la operatividad de los demás cuerpos policiales (art. 4 NACPOP).⁴⁷

2. Policías Estadales: tienen la facultad de organizar personal entrenado y equipado para el control de reuniones y manifestaciones que comprometan el orden público, la paz social y la convivencia, en su espacio territorial (art. 43 LOSPCPNB). Las policías Estadales son las responsables directas de contener las manifestaciones y asegurar el orden público en su territorio. En caso de que ésta se vea superada en su capacidad y medios, debe ser apoyada de inmediato por los cuerpos nacionales existentes con competencia en esta materia la PNB o la GNB.

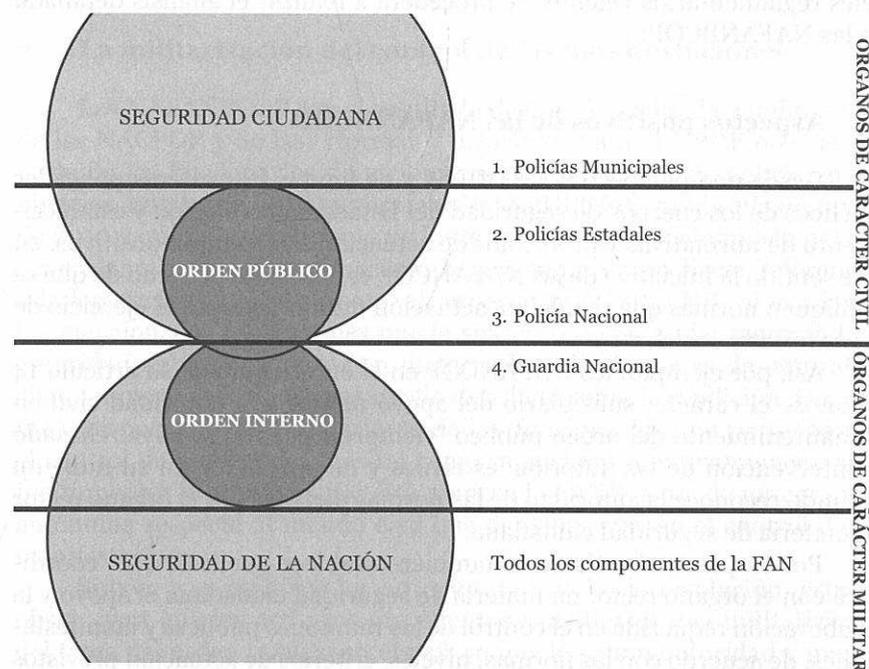
3. Policía Nacional Bolivariana (PNB): Tiene competencia en todo el territorio nacional en materia de orden público (art. 37 LOSPCPNB) interviene cuando la intensidad de la situación rebasa la capacidad y medios de las policías estadales.

4. Guardia Nacional Bolivariana (GNB): en esta etapa transitoria de desarrollo y fortalecimiento institucional de la PNB, la GNB ejerce también **de manera subsidiaria** labores de control de manifestaciones y de orden público, en la prestación de esta área del servicio de policía, solo cuando los cuerpos policiales anteriores se vean rebasados en su capacidad y medios. **En estos casos la GNB cuando cumpla estas labores de apoyo debe regirse también por las normas descritas** (arts.1,

⁴⁷ Cabe destacar que la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 20 de marzo de 2014, Expediente N° 14-0194, conociendo un amparo intentado para garantizar el derecho de libre tránsito en los municipios Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, dispuso que los alcaldes correspondientes *deberían realizar todas las acciones y utilizar los recursos materiales y humanos necesarios, a fin de evitar que se coloquen obstáculos en la vía pública que impidan el libre tránsito de las personas y vehículos; proceder a la inmediata remoción de tales obstáculos, cumplir con su labor de ordenación del tránsito de vehículos a fin de garantizar un adecuado y seguro desplazamiento por las vías públicas de sus municipios, como también girar las instrucciones necesarias en sus respectivos cuerpos de policía municipal, a fin de desplegar las actividades preventivas y de control del delito, así como promover estrategias y procedimientos de proximidad con las comunidades a fin de lograr la comunicación e interacción con sus habitantes e instituciones locales con el propósito de garantizar y asegurar la paz social, la convivencia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de la ley.* Esta decisión reafirma competencias de las policías en el nivel territorial municipal que guardan relación, no solo con la seguridad ciudadana como concepto general, sino con la dimensión más restringida de orden público, aunque diferenciada del alcance que se atribuye a los cuerpos de policía nacional y estadales. GABALDÓN: *Orden público...*, op.cit.; TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Expediente N° 14-0194*. Sala Constitucional, Venezuela, 20-03- 2014.

5.4 NACPOP; 27 LCSC; 65 numerales 2 y 6 de la LOFANB; comentario al artículo 1 del CCFEHCL⁴⁸) y estar a las órdenes de la autoridad civil (65.2 LOFANB; 22.7 LOSPCPNB; 27 LCSC).

Las diferencias explicadas entre la seguridad ciudadana y la seguridad de la nación, así como los cuatro niveles de intervención que se acaban de desarrollar pueden presentarse gráficamente de la siguiente forma:



Elaboración propia.

⁴⁸ "Artículo 1. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. Comentario: a) La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. b) **En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.**"

IV. ANÁLISIS DETALLADO DE LAS “NORMAS DE ACTUACIÓN DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA EN FUNCIONES DE CONTROL DEL ORDEN PÚBLICO, LA PAZ SOCIAL Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN REUNIONES PÚBLICAS Y MANIFESTACIONES” (NAFANBCOP)

Una vez contemplado el marco político-ideológico, institucional, así como todo el bloque normativo que va desde la carta magna hasta los niveles reglamentarios vigentes se procederá a realizar el análisis detallado de las NAFANBCOP:

1. Aspectos positivos de las NAFANBCOP

Desde una perspectiva de DDHH y de limitar los poderes policiales y bélicos de los cuerpos de seguridad del Estado, la regulación y establecimiento de normativas y protocolos de actuación son siempre positivos, en este sentido la iniciativa de las NAFANBCOP es acertada. El hecho de que se publiquen normas que regulan la actuación militar favorece el ejercicio de la contraloría social.⁴⁹

Así, por ejemplo, las NAFANBCOP en el encabezado de su artículo 14 reconoce el carácter subsidiario del apoyo militar a la autoridad civil en el mantenimiento del orden público “siempre y cuando se haya rebasado la intervención de las autoridades civiles y de policía”. Y en su numeral segundo reconoce la autoridad de las normas dictadas por el órgano rector en materia de seguridad ciudadana.

Por su parte, el artículo 17 también establece que la FANB “coordinará con el órgano rector en materia de seguridad ciudadana el apoyo y la colaboración requerida en el control de las reuniones públicas y manifestaciones, de acuerdo con las normas, niveles, criterios de actuación previstos en la ley, resoluciones, manuales y protocolos correspondientes, dentro del ámbito de las competencias de cada uno de ellos.”

También es positiva la coordinación con instituciones como la Defensoría del Pueblo (art. 18) y el Ministerio Público (art. 19) para la protección de los derechos de los ciudadanos en el contexto de control de manifestaciones.

Finalmente, el capítulo V referido a los derechos de las personas detenidas y el VI sobre las responsabilidades de los efectivos militares que

⁴⁹ SURDH: *Comunicado sobre la Resolución N° 8610 y el control de orden público en manifestaciones*. Venezuela, 2015. <http://www.gisxxi.org/noticias/surdh-comunicado-sobre-la-resolucion-n%C2%BA-8610-y-el-control-de-orden-publico-en-manifestaciones-gisxxi/#.VN-JBMS5cBfi>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

intervienen en las reuniones públicas y manifestaciones, constituyen igualmente avances en esta materia.

Lamentablemente, estos aspectos positivos se ven eclipsados por el resto del articulado, que por la forma de su redacción, y por ser el resultado de la suma en ocasiones inconexa e incompleta de distintos instrumentos normativos (es una especie de Frankenstein), termina estableciendo situaciones que colidan con la Constitución y con el bloque normativo ya existente.

2. La militarización del control de las manifestaciones

Las NAFANBCOP son el resultado de la fusión editada y militarizada de las NACPOP y de las “Normas y principios para el UPDF policial por parte de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales”⁵⁰ (NPUPDFP), publicada en marzo de 2010 y que constituyen uno de los grandes avances del modelo policial venezolano. Esta edición consistió básicamente en no hacer referencias a la legislación policial vigente, en especial la LOSPCPNB, ni siquiera a las mencionadas resoluciones que le sirvieron de plantilla; mermando la autoridad del órgano rector en materia de policía, que es de naturaleza civil; tampoco copiaron el desarrollo detallado sobre la rendición de cuentas y responsabilidades ulteriores de los funcionarios que participan en el control de manifestaciones tal como se encuentra en los mencionados instrumentos normativos. De esta manera la FANB actúa de manera más autónoma respecto al mando civil que debe imperar en el control de las manifestaciones.

Si bien son positivos los artículos 14 y 17 de la resolución, esto no obsta, para que los artículos precedentes constituyan una militarización del tema del orden público en el país ya que le restan autoridad y mando al órgano rector en esta materia que debería ser el MRI. A todo evento, el carácter subsidiario de la intervención de la GN debería estar entre las primeras partes del articulado como principios (art. 5) para que el mismo tenga mayor peso y protagonismo. Esto constituye un retroceso en cuanto al carácter civil del modelo policial (arts. 332 CRBV y 6 LOSPCPNB) establecido en el país desde el año 2006.⁵¹

Por ejemplo las NAFANBCOP:

⁵⁰ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas y principios para el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por parte de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales*. G.O. N° 39.390. Caracas, 2010.

⁵¹ ÁVILA: “La instrumentalización del delito...”, p. 321.

• En su artículo 4: señala que quien autoriza la participación de la FAN Bolivariana (FANB) en el control y mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden público es el Comando Estratégico Operacional (CEO) de la FANB. Esto es contrario a los artículos 329 de la CRBV, y 65 numerales 2, 4 y 6 de la LOFANB, en donde se establece que el único componente de la FANB que puede colaborar en materia del orden público es la GNB y no la totalidad de los componentes la FANB (Armada, Ejército, Aviación y las Milicias). Por otra parte, al tener como función “mantener y asegurar la estabilidad, la ley y el orden dentro del territorio nacional, evitar desórdenes y apoyar a la autoridad legítimamente constituida y rechazar toda agresión enfrentándola de inmediato con los medios necesarios” se establece que lo importante es defender al sistema político por encima de los derechos de las personas (lo que pudiera lesionar los derechos consagrados en los arts. 19, 53, 57, 61, 62, y 68 CRBV), pudiendo traer consecuencias prácticas lamentables, además de otorgarle una interpretación discrecional al componente militar para calificar, en el contexto de una manifestación, cuándo se está ante “desórdenes y agresiones” para “enfrentarlas con los medios necesarios”. Esto contraría el artículo 65.6 de la LOSPCPNB, que establece que son normas básicas de actuación para los funcionarios policiales y demás órganos y entes que excepcionalmente ejerzan funciones del Servicio de Policía: “velar por el disfrute del derecho a reunión y del derecho a manifestar pública y pacíficamente”. Finalmente, quien debe decidir sobre la colaboración de la FANB para preservar o restituir el “orden interno, frente a graves perturbaciones sociales” es el Presidente de la República y no el CEO de la FANB, por lo que este artículo también es contrario al artículo 4.7 de la LOFANB y 17 de la LEFP.

• En su artículo 5: en el que se encuentran los principios de actuación, toman como referente el artículo 5 de las NACPOP, sin embargo, no consideraron su numeral 5 que establece la promoción de medios alternativos de solución de conflictos en el contexto del control de manifestaciones. Lo que va en contra del artículo 4.5 de la LOSPCPNB y el artículo 5.5 de las NACPOP. En cambio, **lo que sí incorporó fue el detalle de la escala del UPDF hasta el uso de arma de fuego, lo que resulta innecesario**, tal como se explicará más adelante.

• En sus artículos 7 y 8 al establecer que toda la FANB ejercerá el control de reuniones y manifestaciones públicas:

◦ Dejan de lado la necesaria subordinación que los efectivos militares deben tener ante la autoridad civil (MRI) cuando cumplen labores de control de manifestaciones y de orden público, para asumir el mando militar en estas coyunturas.

◦ Hacen difusa la necesaria coordinación con el MRI y merman su rectoría en esta materia.

◦ Le otorga competencia en materia de control de manifestaciones a todos los componentes de las FANB.

◦ Con esto se violan los artículos: 68 (la ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público; se prohíbe el uso de armas de fuego en el control de manifestaciones —¿la FAN no usa armas?—), 329 (la GN es el único componente de la FAN que puede cooperar en las operaciones de orden interno) y 332 (los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil) de la CRBV; 3 (servicio de policía), 4 (finés del servicio de policía), 6 (carácter civil y profesional del servicio de policía), 17 (el Ministerio con competencia en seguridad ciudadana es el órgano rector del servicio de policía), 18 (atribuciones del órgano rector), 21 (sistema integrado de policía), 22 (conformación del sistema integrado de policía), 34.6 (son atribuciones de los cuerpos de policía: proteger a las personas que participen en concentraciones o manifestaciones pacíficas), 37 (orden público como parte integrante del servicio de la PNB), 43 (atribuciones de los cuerpos de policía estatal: control de reuniones y manifestaciones que comprometan el orden público), 50 (niveles y criterios de actuación policial), 65.6 (son normas básicas de la actuación de los funcionarios policiales: velar por el derecho de reunión y del derecho a manifestar pública y pacíficamente) de la LOSPCPNB; 8 (competencia concurrente), 9 (competencia excepcional) y 10 (alteraciones del orden público) de la LCSC; 17 y 18 de la LEFP; 7 (atribuciones del órgano rector), 8 (atribuciones de los directores de los cuerpos de policía), 9 (funciones de las Direcciones de Control de Reuniones y Manifestaciones), 10 (atribuciones de los Directores de Control de Reuniones y Manifestaciones), 13 (requisitos de los funcionarios de las Direcciones de Control de Reuniones Públicas y Manifestaciones) de las NACPOP.

• En sus artículos 9, 7.4 y 8.7 que establecen que el personal de la FANB será formado en materia de control de concentraciones y manifestaciones públicas por la propia FANB, se violan los artículos 14 y 30 de las NACPOP, así como el Decreto Presidencial N° 6.616 del 13 de febrero de 2009, mediante el cual se crea la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)⁵² como institución académica especializada en la formación de los cuerpos de seguridad ciudadana.

• Su artículo 10 referido a la dotación y equipamiento no es claro y remite a un Manual que aún no se ha creado, esto genera inseguridad

⁵² REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto Presidencial N° 6.616, mediante el cual se crea, en el marco de la Misión Alma Mater, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)*. G.O. 39.120. Caracas, 2009.

jurídica y deja a la discreción del componente militar el equipamiento para el control de las manifestaciones. En ningún momento se establece que las armas y municiones deben ser no letales, en los términos que especifican el artículo 6 de la “Normas para la adquisición, registro y control de armamento, municiones, equipos y accesorios para los cuerpos de policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan servicio de policía”⁵³, así como el que se especifica en el MACPGOP en sus páginas 24, 50-51 ya comentadas en secciones anteriores.

• Cuando se comparan las NACPOP que sirvieron de base para las NAFANBCOP se aprecia que hay una merma considerable en la rendición de cuentas y el seguimiento de las actuaciones, el capítulo VI de las NAFANBCOP (de las responsabilidades de las y los efectivos militares que intervienen en las reuniones públicas y manifestaciones) es bastante pobre cuando se contrasta con el artículo 18 (de los informes periódicos de las Direcciones de Control de Reuniones Públicas y Manifestaciones) y el capítulo IV sobre rendición de cuentas de las NACPOP. Así se evidencia la copia editada e interesada que la institución militar hizo a conveniencia de las NACPOP.

3. No hace distinción alguna entre el derecho a la manifestación pacífica y las manifestaciones de tipo violento o situaciones de enfrentamiento armado

Por lo tanto justifica el porte y uso de armas de fuego para el control de manifestaciones pacíficas. Violando claramente el artículo 68 de la CRBV y 21.9 de las NACPOP.

4. La mención del porte y uso de armas de fuego en el contexto de manifestaciones es confusa e innecesaria

Con plegarse a la normativa en materia policial descrita (en las cuales nunca se mencionan las armas de fuego para el control de manifestaciones), hacer uso de la legítima defensa y basarse en los PBEFAFFEHCL⁵⁴,

⁵³ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas para la adquisición, registro y control de armamento, municiones, equipos y accesorios para los cuerpos de policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan el servicio de policía*. G.O. 39.332. Caracas, 2009.

⁵⁴ “Disposiciones especiales: 9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas

era más que suficiente. Desde el punto de vista normativo y operativo es innecesaria esa mención, desde el punto de vista político resulta sumamente torpe ya que genera una reacción negativa por parte de sectores de la oposición política, que la instrumentalizan para aumentar el clima de conflictividad, polarización y tensiones en el país. Por otra parte, dada la imprecisión con que están redactados los artículos 5.5 y 15.9 de las NAFANBCOP, que hacen mención de las armas de fuego, en la realidad operativa esa norma puede dar pie a crear males mayores de los que pretende evitar, legitimando el porte y uso de armas de fuego para el control de manifestaciones de todo tipo, pacíficas o no.

Algunos alegan la protección de los funcionarios encargados del control de manifestaciones, en especial, por los lamentables sucesos de 2014 en donde, en el contexto de manifestaciones violentas, resultaron fallecidos 10 funcionarios policiales y militares (09 por armas de fuego), y lesionados 278 (48 por armas de fuego).⁵⁵ Esa lamentable situación fáctica y operativa no se soluciona con una norma, sino con entrenamiento, trabajo de inteligencia, adecuada planificación, diferenciación de funciones y una distribución eficiente y eficaz de competencias, en cuerpos diferenciados. El control de las manifestaciones es un área en la que –como ya se ha explicado– pueden distinguirse cuatro niveles de complejidad de la situación a los que responderán cuatro niveles de intensidad policial, en los que intervendrían las policías municipales, estatales, nacional y la GNB, gradualmente. Si en el contexto de una manifestación algunos de los manifestantes hiciesen uso de armas de fuego, ésta pierde su carácter pacífico, habría que identificar e individualizar rápidamente a los actores que hacen uso de las mismas y allí intervendrían las *unidades de apoyo operacional*.

El MACPGOP explica las funciones de las *unidades de apoyo operacional*, éstas son las responsables “de apoyar a las escuadras de la dirección de control de reuniones públicas y manifestaciones en aquellas situaciones

letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida. (...) Actuación en caso de reuniones ilícitas. 12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14. 13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario. 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.” ONU: *Principios Básicos...*

⁵⁵ MINISTERIO PÚBLICO: *Op.cit.*

en las que la presencia y uso comprobado de armas de fuego ponga en riesgo la vida y la integridad personal de los funcionarios y las funcionarias policiales y de las demás personas manifestantes. Esta unidad permanecerá en el perímetro sin tener contacto con los manifestantes, prevenida ante una situación en la que deba utilizarse la fuerza potencialmente mortal.” Estas unidades sí están equipadas con armamento reglamentario, que incluye una subametralladora⁵⁶ por cada once funcionarios. Esta unidad **“nunca actuara de forma regular en los procedimientos de control de reuniones públicas y manifestaciones”**.⁵⁷

El citado Manual explica que “la actuación del grupo de apoyo operacional en las situaciones de alto riesgo será provisional para garantizar la retirada de las unidades de control de reuniones públicas y manifestaciones y la vida de los funcionarios y funcionarias. Cesarán sus acciones una vez que se presenten en el lugar y tomen el control las unidades tácticas del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana”.⁵⁸

Así entonces, si el enfrentamiento armado se incrementa en intensidad (art. 53 LOSPCPNB) intervendrían otros cuerpos especializados,⁵⁹ ya no en el control de manifestaciones sino en situaciones de alto impacto, los llamados “grupos especiales”⁶⁰ (criterio de especificidad, art. 54 LOSPCPNB) que debe tener la PNB, que actualmente dependen del CICPC, la GNB y el SEBIN. Éstos deben tener también sus propias normativas y protocolos de actuación, partiendo de este supuesto de hecho concreto.

Queda claro que se está haciendo referencia a dos funciones diferenciadas, que llevan a cabo funcionarios que han tenido entrenamiento también diferenciado para cada una de ellas. Una manifestación es una situación distinta a un enfrentamiento armado. Y esa diferencia fáctica que debe asumirse de forma especializada trasciende en mucho a las NAFANBCOP,

⁵⁶ “La subametralladora se utilizará de forma defensiva con el objetivo fundamental de proteger la vida de los funcionarios y funcionarias policiales y de las personas manifestantes en el momento en que se originen eventos violentos producto de disparos de armas de fuego o de cualquier otro medio potencialmente mortal activado desde los grupos manifestantes. En las situaciones en la que existan personas con armas de fuego disparando contra los funcionarios y funcionarias de policía y se ponga en riesgo la vida de los demás manifestantes, el uso de las armas de fuego por parte de la unidad de apoyo operacional se hará de forma individualizada. Se encuentra completamente prohibido el uso de armas de fuego por parte de las unidades operacionales de forma indiscriminada contra la población.” CONSEJO GENERAL DE POLICÍA: *op. cit.*, p. 45.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 44-45.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 45.

⁵⁹ Gabaldón/Ávila *et al.*: *op.cit.*

⁶⁰ Por ejemplo, en junio de 2014, a través del Decreto Presidencial N° 1014, se creó la “Brigada Especial contra las Actuaciones de Grupos Generadores de Violencia (BEGV)”, que depende jerárquicamente del MRI.

por el contrario, éstas pueden más bien contribuir a la confusión entre ambas funciones.

Si se presume que en el contexto de una manifestación pueden darse este tipo de situaciones, para eso están los organismos de inteligencia, y los grupos especiales deben estar atentos y preparados para cualquier contingencia, y dar una respuesta inmediata. Sin menoscabo de las funciones de las mencionadas unidades de apoyo operacional, cuya actuación y coordinación con los organismos mencionados debe definirse claramente, para ello deben establecerse los respectivos protocolos de actuación, siguiendo siempre los criterios y niveles de actuación de los cuerpos de policía de la LOSPCPNB (arts. 50 al 54).⁶¹

Los artículos de las NAFANBCOP que hacen estas menciones confusas e innecesarias sobre el uso de armas de fuego en el control de manifestaciones, como ya se ha señalado, son el 5.5 (último párrafo) y el 15.9. Éste último lo hace en los términos siguientes: “No portarán ni usarán armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, *a menos que, por la necesidad y proporcionalidad de los medios empleados para contrarrestarla, sea necesario su porte y uso*”.

Todo lo que sigue a partir de la frase “a menos que” fue el agregado que las NAFANBCOP hicieron al artículo 21.9 de las NACPOP las cuales sí prohíben expresamente el porte y uso de armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas. De esta manera, como ya se ha expresado, se permite el porte y uso de las armas de fuego en el control de reuniones públicas y manifestaciones pacíficas. Ya que en ningún momento se hace distinción entre manifestaciones pacíficas y no pacíficas. Tampoco hace expresa una clara división de funciones entre los distintos cuerpos intervinientes en tales actividades.

Esta norma viola el artículo 68 de la CRBV, 21.9 de las NACPOP (prohibición de uso de armas de fuego en el control de manifestaciones), 50 (criterios y niveles de actuación policial), 53 (criterio de intensidad) y 54 de la LOSPCPNB (criterio de especificidad); 8 (competencia concurrente), 9 (competencia excepcional) y 10 (alteraciones del orden público) de la LCSC.

Finalmente el capítulo IV, artículos 20 al 25 de las NAFANBCOP, relativas al UPDF no son más que una copia de las NPUPDFP vigentes desde 2010, que en este contexto termina legitimando, también innecesariamente, el porte y uso de armas de fuego para el control de manifestaciones. Para esto bastaba hacer mención que los funcionarios militares que excepcionalmente cumplan labores de policía o de orden público, se rigen por la normativa policial vigente, en especial por las del UPDF.

⁶¹ Gabaldón/Ávila *et al.*: *op. cit.*

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La seguridad ciudadana no debe confundirse con la seguridad de la nación; desde lo conceptual, pasando por lo orgánico y funcional, hasta llegar a los niveles operativos, ambos conceptos y ámbitos de intervención deben estar claramente separados. De esta concepción dependerá el enfoque para la garantía del derecho a la manifestación pacífica, o por el contrario la merma de este derecho en procura del interés del gobierno de turno. En cuanto a la coyuntura nacional actual que se presenta con las NAFANCOP, se recomienda:

Los actores gubernamentales y con responsabilidades de Estado tienen aún una oportunidad valiosa para legitimarse ante esta coyuntura: derogar las NAFANCOP⁶² o declarar su inconstitucionalidad por vía judicial⁶³. Esto fortalecería a las instituciones del Estado, disminuiría la polarización y la conflictividad que estas normas han generado, y bridaría un escenario favorable para un debate abierto, despolarizado y especializado sobre el tema. Es una buena ocasión para construir consensos nacionales.

Lo más sencillo desde el punto de vista técnico y político en el inmediato plazo es hacer un instrumento normativo minimalista en el que se establezca que cuando la GNB, así como cualquier otra institución o funcionario militar que colaborase en áreas del servicio de policía, y en especial si ejerce labores de orden público, éstos deben regirse por las resoluciones dictadas por el órgano rector en la materia (arts.1 NACPOP; 27 LCSC; 65 numerales 2 y 6 de la LOFANB; comentario al artículo 1 del CCFEHCL) y estar a las órdenes de la autoridad civil, representada en el MRI (65.2 LOFANB; 22.7 LOSPCPNB; 27 LCSC).

De igual manera debe hacerse con las normas sobre el UPDF, cuando la GNB o cualquier otro componente militar, asuma excepcionalmente labores de policía, de seguridad ciudadana o de orden público, deben regirse por la legislación policial existente, en especial las NPUPDFP.

A todo evento la CRBV en su artículo 68 establece que la ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden

⁶² Esto lo hizo el Presidente Chávez en 2008 con la llamada "Ley Sapo", reconoció el error y resultó ser una muy acertada decisión política. EL UNIVERSAL: *Chávez deroga Ley de Inteligencia y Contrainteligencia*. Venezuela, 2008. http://www.eluniversal.com/2008/06/10/pol_ava_chavez-deroga-ley-de_10A1663119. Acceso: 08 de febrero de 2015.

⁶³ A menos de una semana de la publicación de las NAFANCOP sectores de la oposición política introdujeron en el Tribunal Supremo de Justicia un recurso de nulidad por inconstitucionalidad de las referidas normas. ÚLTIMAS NOTICIAS: *MUD introdujo en el TSJ un recurso de nulidad de la resolución 008610*. Venezuela, 03/02/2015. <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/mud-introdujo-en-el-tsj-un-recurso-de-nulidad-de-l.aspx>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

público. Es importante tomar como referencia principal para las mismas las NACPOP así como su manual (MACPGOP), considerando los puntos anteriormente tratados. Mal podría dejarse la normativa sobre semejantes situaciones en un instrumento de carácter sub-legal como lo son las resoluciones ministeriales. Una vez elaborada una legislación sobre esta materia en un ambiente despolarizado, no electoral, especializado, puede pasarse a la elaboración de protocolos y manuales de actuación que concreten los mandatos generales de dicha legislación.

No se puede legislar como si se fuese a estar en el poder para siempre, es importante legislar en estas materias pensando que en algún momento esas normas pueden ser aplicadas en tu contra.

REFERENCIAS

ALBA V - TERCERA INFORMACIÓN:

España. Criminalización de la protesta: Aprueban la Reforma Penal, mientras la ONU pide su modificación, España, 22/01/2015. Disponible en: http://www.argenpress.info/2015/01/espana-criminalizacion-de-la-protesta_22.html Acceso: 11 de febrero de 2015.

AI: *España: El Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana amplía los poderes policiales en lugar de proteger la protesta*, AI, España, 15/10/2014. Disponible en: <http://amnistiainternacional.periodismohumano.com/2014/10/15/espanael-proyecto-de-ley-de-seguridad-ciudadana-amplia-los-poderes-policiales-en-lugar-de-proteger-la-protesta/> Acceso: 11 de febrero de 2015.

AI: *AI pide al Gobierno mexicano que respete derecho a la manifestación pacífica*, Economía hoy, México, 01/12/2014. Disponible en: <http://www.economiahoy.mx/sociedad-eAm-mexico/noticias/6292127/12/14/AI-pide-al-Gobierno-mexicano-que-respete-derecho-a-la-ma->

nifestacion-pacifica.html#Kku-8hoQEbW5ZwoVo Acceso: 11 de febrero de 2015.

ÁVILA, Keymer: *Conceptos "cajón de sastre"*. El Universal, Caracas, 21/07/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/140721/conceptos-cajon-de-sastre>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

ÁVILA, Keymer: *Constitución y seguridad ciudadana*. El Universal, Caracas, 24/11/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/141124/constitucion-y-seguridad-ciudadana>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

ÁVILA, Keymer: *La manifestación pacífica como derecho*. El Universal, Caracas, 10/03/2014. <http://www.eluniversal.com/opinion/140310/la-manifestacion-pacifica-como-derecho>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

ÁVILA, Keymer: *Guía básica para el Control de Manifestaciones*. Caracas, 11/03/2014. <http://www.alainet.org/active/71981&lang=es>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

ÁVILA, Keymer: "Campañas securitarias: el órgano de investigaciones criminales" En *Espacio Abierto*, Vol. 22,

- Nº 3:701-730. Venezuela: LUZ, 2013. <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/view/16198>. Acceso: 08 de febrero de 2015.
- ÁVILA, Keymer: *Ciudadano con la policia- lización*. El Universal, 11/11/2013. <http://www.eluniversal.com/opi- nion/131111/cuidado-con-la-poli- cializacion>. Acceso: 08 de febrero de 2015.
- ÁVILA, Keymer: "Participación co- munitaria y seguridad: primeras reflexiones desde la teoría." En el *Anuario del Instituto de Ciencias Penales*, Nº 16-17/2008-2009. Venezuela. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Penales, Caracas, 2012.
- ÁVILA, Keymer: "La instrumentaliza- ción del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezue- la." En *Espacio Abierto*, Vol.19, Nº2:297-329. Venezuela: LUZ, 2010. <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/4639/4514>. Acceso: 08 de febre- ro de 2015.
- ÁVILA, Keymer: *De los delitos y las pe- nas funcionales: crimen, castigo y prevención general positiva en Bronislaw Malinowski. Una pri- mera aproximación a la influencia del funcionalismo en las ciencias penales*. Tesis del Master Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal de la Universitat de Barcelo- na, Facultat de Dret, España, 2010.
- ÁVILA, Keymer / Parra, Patricia: *Inte- ligenCIA y ContrainteligenCIA, Revolución y Contrarrevolución. Divagues y dudas sobre el decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Sistema Nacional de Intelligen- cia y Contrainteligencia*. Rebelión, 2008. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=68574>. Acceso: 08 de febrero de 2015.
- BARATTA, Alessandro: "Seguridad". En *Capítulo Criminológico*, Nº 29. Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro, LUZ, Venezuela, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt: *En busca de la po- lítica*. 5ª reimp. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011. Tí- tulo original: *In Search of Politics* (1999).
- BORREGO, Carmelo: "Marco jurídico de los cuerpos policiales en Vene- zuela". En *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspec- tivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo I: 159-265. CONA- REPOL, Caracas, 2007.
- CABRERA, Rafael: "Desde que llegó Peña, la criminalización de la pro- testa va en aumento", Vanguardia, México, 10/04/2014. Disponible en: [http://www.vanguardia.com. mx/desdequelllegopenalacrimina- lizaciondelaprotestavaenaumen- to-1995251.html](http://www.vanguardia.com.mx/desdequelllegopenalacrimina- lizaciondelaprotestavaenaumen- to-1995251.html) Acceso: 11 de febre- ro de 2015.
- CHÁVEZ, Javier: *Quintana Roo: re- pudian ley que limita protestas*, La Jornada, México, 27/03/2014. Disponible en: <http://www.jorna- da.unam.mx/2014/03/27/esta- dos/031n2est> Acceso: 11 de febrero de 2015.
- CNDH y CDHDF: *CNDH y CDHDF condenan la violencia en mani- festaciones*, Noticieros Televisa, México, 28/11/2014. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1411/cndh-cdhdf-con- denan-violencia-manifestaciones/> Acceso: 11 de febrero de 2015.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Violencia y uso de fuerza*. Ginebra, 2008.
- CONSEJO GENERAL DE POLICÍA: *Manual de actuación de los cuer- pos de policía para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reunio- nes públicas y manifestaciones*. Venezuela, 2012.
- DÍEZ, Anabel: *La oposición se plan- ta contra la ley de seguridad por "restringir libertades"*, El País, España, 16/10/2014. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/10/16/actuali- dad/1413443222_257225.html Acce- so: 11 de febrero de 2015.
- DOWNING, Larry: *Polémico informe sobre torturas: la CIA mintió so- bre los brutales interrogatorios*, RT, 09/12/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actuali- dad/view/150188-informe-cia-tec- nicas-torturas-eeuu> Acceso: 11 de febrero de 2015.
- EL UNIVERSAL: *Chávez deroga Ley de Inteligencia y Contrainteligen- cia*. Venezuela, 2008. http://www. eluniversal.com/2008/06/10/pol_ava_chavez-deroga-ley-de_10A1663119. Acceso: 08 de febrero de 2015.
- GABALDÓN, Luis Gerardo: *Orden pú- blico y niveles de intensidad en el uso de la fuerza policial*. Dictamen técnico. Venezuela, 2014.
- GABALDÓN, Luis Gerardo/ ÁVILA, Keymer / BECERRA, Nicanora / RAMÍREZ, Daniela / PAREDES, Gilberto: "Construcción y desa- rrollo de los criterios y niveles de actuación policial" En: Gabaldón, Luis / Monsalve, Yoana (Coords.): *Control Social y seguridad. Inves- tación para la política pública*. Universidad Católica Andrés Bello y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, Vene- zuela, 2014.
- HISPAN TV: *Policía de EEUU mata 100 veces más que la de otras potencias*. EEUU, 09/02/2015. Disponible en: <http://hispantv. com/detail/2015/01/09/304384/policia-eeuu-mata-100-ve- ces-otras-potencias> Acceso: 11 de febrero de 2015.
- LÓPEZ, Margarita: *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*. Alfa Grupo Editorial, Venezuela, 2005.
- MINISTERIO PÚBLICO: *Informe hechos de violencia 2014*. Venezuela, 2014. http://www.mp.gob.ve/c/docu- ment_library/get_file?uuid=d9c- 7f8ae-05d0-4ed1-a791-494boe2a- 26d7&groupId=10136 Acceso: 15 de febrero de 2015.
- MUÑOZ, Eduardo: *Minuto a minuto: Fallo del caso Ferguson desata fuertes protestas en EE.UU.*, RT, 25/11/2014. Disponible en: <http:// actualidad.rt.com/actualidad/ view/148290-caso-ferguson-veredicto-gran-jurado-fuertes-protes- tas>. Acceso: 11 de febrero de 2015.
- NACHAWATI, Leila: *El año de las le- yes antiprotesta*, El Diario, Desal- ambre, España, 16/12/2013. Dis- ponible en: http://www.eldiario. es/desalambre/leyes-anti-protes- ta-Espana-Mexico-Bahrein-Egip- to-Reino_Unido-Quebec-repre- sion-protestas_o_206829322. html Acceso: 11 de febrero de 2015.
- OLMO, José María: *Un informe de la OSCE acusa a España de perse- guir el derecho de manifestación*, El Confidencial, España, 04/02/2015. Disponible en: <http://www.elconfi- dencial.com/espana/2015-02-04/un-informe-de-la-osce-acusa-a- espana-de-perseguir-el-derecho>

- de-manifestacion_656104/ Acceso: 11 de febrero de 2015.
- OEA: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969.
- ONU: *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990*.
- ONU: *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. 1979.
- ONU: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.
- ONU: *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. 1965.
- ONU: *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948.
- ORWELL, George: 1984. Reino Unido.
- PÉREZ, Roberto: "La policía judicial en el Estado democrático de derecho". En: *Policía y sociedad democrática*. Número 3:155-172. Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- PERIODISTAS EN ESPAÑOL: *Aprobada en España una reforma regresiva del Código Penal*. España, 21/01/2015. Disponible en: <http://periodistas-es.com/aprobada-en-espana-una-reforma-regresiva-del-codigo-penal-46709> Acceso: 11 de febrero de 2015.
- PONT, Pere: *Cómo derrocar un Gobierno en cinco pasos*, RT, 19/02/2014. Disponible en: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/120340-psicologia-economia-armas-nuevos-golpes-estado> Acceso: 15/02/2015.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Tomo I. Madrid, 2001.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas de actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en Funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. G.O. 40.589. Caracas, 2015.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto Presidencial N° 1.471 mediante el cual se crea el Sistema Popular de Protección para la Paz (SP3)*. G.O. 40.582. Caracas, 2015.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto Presidencial N° 1014 mediante el cual se crea la Brigada Especial contra las Actuaciones de Grupos Generadores de Violencia (BEGV)*. G.O. 40.440. Caracas, 2014.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. G.O.E. 6.156. Caracas, 2014.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*. G.O.E. 6.156. Caracas, 2014.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas sobre la actuación de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales para garantizar el orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones*. G.O. N° 39.658. Caracas, 2011.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*. G.O. N° 6.013. Caracas, 2010.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana*. G.O. 5.940. Caracas, 2009.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley del Estatuto de la Función Policial*. G.O.E. N° 5.940. Caracas, 2009.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas y principios para el Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial por parte de los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales*. G.O. N° 39.390. Caracas, 2010.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Normas para la adquisición, registro y control de armamento, municiones, equipos y accesorios para los cuerpos de policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan el servicio de policía*. G.O. 39.332. Caracas, 2009.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Decreto Presidencial N° 6.616, mediante el cual se crea, en el marco de la Misión Alma Mater, la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)*. G.O. 39.120. Caracas, 2009.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana*. G.O. N° 37.318. Caracas, 2001.
- REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. N° 5453. Caracas, 2000.
- ROSALES, Elsie: "La definición constitucional de la función policial". En: *La policía venezolana: desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio*. Tomo II: 265-267.. CONAREPOL, Caracas, Venezuela, 2007.
- SANJUÁN, Ana María: "La criminalidad en Caracas." En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol.3 N° 2-3. UCV, Venezuela, 1997.
- SDP NOTICIAS: "Ataque armado en Iguala", México, 10/02/2015. Disponible en: <http://www.sdp-noticias.com/search?q=coberturas:%22Ataque%20armado%20en%20Iguala%22> Acceso: 11 de febrero de 2015
- SHARP, Gene: *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación*, Segunda impresión. The Albert Einstein Institution, EEUU, 2011.
- SURDH: *Comunicado sobre la Resolución N° 8610 y el control de orden público en manifestaciones*. Venezuela, 2015. <http://www.gisxxi.org/noticias/surdh-comunicado-sobre-la-resolucion-n%C2%BA-8610-y-el-control-de-orden-publico-en-manifestaciones-gisxxi/#.VNJBMS5cBf1>. Acceso: 08 de febrero de 2015.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA: *Expediente N° 14-0194*. Sala Constitucional, Venezuela, 20/03/2014.
- ÚLTIMAS NOTICIAS: *MUD introdujo en el TSJ un recurso de nulidad de la resolución 008610*. Venezuela, 03/02/2015. <http://www.ultimas-noticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/mud-introdujo-en-el-tsj-un-recurso-de-nulidad-de-l.aspx>. Acceso: 08 de febrero de 2015.

ZIBECHI, Raúl: *Derechas con look de izquierda*, Alainet.org, 03/07/2014.

Documental audiovisual:

LOIZEAU, Manon: *Los Estados Unidos a la conquista del este*, CAPA / CANAL+, Francia, 2005. Disponi-

ble en: <http://alainet.org/active/71859> Acceso: 15/02/2015

ble en: <https://www.youtube.com/watch?v=3boxMKcqJjY> Acceso: 15/02/2015.

Control social y ciudadanía en la era digital

Luis Gerardo Gabaldón*

SUMARIO

1. El control social y sus dimensiones. 2. Moralidad e identidad. 3. Ciudadanía y presencia física. 4. Conocimiento y control. 5. El marco jurídico del control social. 6. Conclusión. Referencias Bibliográficas

1. EL CONTROL SOCIAL Y SUS DIMENSIONES

En *Tiempo Moral*, Black concluye afirmando no tener tribu, tradición o dioses y confesando ocuparse solamente de sí mismo, al tiempo que reconoce su autosuficiencia dentro de un yo global, cuyo conflicto estaría en todas partes¹. Se trata de una apreciación sobre lo que definiría el tiempo post moderno, caracterizado por una nueva forma de cercanía que permiten la comunicación y el transporte, a pesar de la distancia física. A dicho tiempo se contraponen el tiempo tribal, configurado por una cercanía física que, presionando por contactos más próximos, excluye la preservación de la intimidad de cada quien impulsando la igualdad. También se contraponen al tiempo moderno, caracterizado por distancias sociales mayores que separan a unos de otros y por una moralidad de la distancia, que impulsa la legalidad como forma privilegiada de control social y patentiza un “derecho a la oportunidad”, lo cual implica competir para alcanzar más que los otros, generando desigualdad².

Segismundo, un príncipe confinado por el rey para disciplinar su irascibilidad, proclama en la Jornada Tercera de *La vida es sueño*, que *sueña el rico y sueña el pobre, así como quien a medrar empieza, quien se afana y pretende, quien agravia y ofende, pues en el mundo, en conclusión,*

* Profesor Titular de Derecho Penal y Criminología en las Universidades de Los Andes, Mérida y Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, Profesor e investigador invitado en la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos y consultor para justicia penal y seguridad pública en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela. Agradezco a Yoana Monsalve y a Geryly Ramírez sus comentarios sobre la versión final de este artículo.

¹ BLACK, Donald, *Moral Time*, Oxford University Press, Nueva York, 2011, pp. 151-152. Una revisión crítica de este libro se encuentra en *Espacio Abierto*, 21, 4, octubre 2012, pp. 803-808.

² BLACK, Donald, *Ibid*, pp. 140-151.