

PROF. JOSÉ F. MARTÍNEZ RINCONES. POLÍTICA CRIMINAL, TERRORISMO Y REFORMA PENAL. EL CASO VENEZUELA. 321-341. REVISTA CENIPEC.25.2006. ENERO-DICIEMBRE. ISSN: 0798-9202

PROF. JOSÉ F. MARTÍNEZ RINCONES

**POLÍTICA CRIMINAL, TERRORISMO Y REFORMA PENAL:  
EL CASO VENEZUELA**

Fecha de recepción: 05/12/2005. Fecha de aceptación: 14/03/2006



PROF. JOSÉ F. MARTÍNEZ RINCONES  
Universidad de Los Andes. CENIPEC  
Mérida - Venezuela  
*paraima@cantv.net*

### Resumen

El terrorismo como comportamiento violento, intencionalmente realizado y pluriofensivo, requiere de una mirada sostenida, por parte de la Política Criminal a fin de desarrollar desde este campo de las políticas Públicas, dentro del Estado Social, democrático, de derecho y de justicia, un sistema penal capaz de regular todas las expresiones criminógenas que operan, como fuentes de su conformación delictiva. Tal requerimiento de política criminal permitiría la generación de su sistema normativo preventivo punitivo e integral-especial con capacidad para actuar sobre el terrorismo y sus agentes con mayor eficacia, en virtud de que criminalizaría todas sus posibilidades de comportamiento penal, por conformar una forma del crimen organizado que se maneja clandestina, tecnológica y alevosamente, por lo que requiere un tratamiento penal que supere todas las formas tradicionales de su regulación; todo ello sin menoscabo de los derechos fundamentales de los participantes en actos terroristas.

**Palabras clave:** Política criminal, políticas públicas, terrorismo, criminalización.

### Crime policy, terrorism and the reform of criminal law: The venezuelan case.

#### Abstract

Terrorism is a violent behavior, intentionally undertaken and involving multiple crimes. It therefore requires careful attention in the context of crime policy, in order to develop – within this field of public policy, and within a social, democratic State oriented toward the rule of law and justice – a set of norms that can regulate the criminogenic manifestations that are the source of its criminal character. This requirement for crime policy would permit the development of a normative system that is preventive-punitive and integral-special, with the capability of acting with greater efficiency against terrorism and its agents, given that it would criminalize all of the possible types of illegal behavior, because terrorism is a form of organized premeditated crime that uses technology, and for these reasons requires a legal treatment that goes beyond the traditional forms of control, without weakening or eliminating the fundamental rights of those who engage in terrorist acts.

**Key words:** crime policy, public policy, terrorism, criminalization.

**Politique criminelle, terrorisme et réforme pénal:  
le cas vénézuélien.**

**Résumé**

Le terrorisme comme comportement violent, réalisé de façon intentionnelle et pluri-offensif, a besoin d'un regard soutenu de la part de la Politique Criminelle, afin de développer, dans ce cadre de politiques publiques, à l'intérieur de l'État Social, démocratique, de droit et de justice, un système pénal capable d'assurer toutes les expressions criminogènes qui opèrent comme sources de sa conformation délictuelle. Une telle demande de politique – criminelle, permettrait la génération de son propre système normatif préventif – punitif, intégral – spécial, qui aurait la capacité d'agir sur le terrorisme et ses agents avec une efficacité majeure, puisqu'il incriminerait toutes les possibilités de comportement pénal, en tant que forme de crime organisé ; celui-ci fonctionnant de manière clandestine, technologique et traître. C'est pour cela qu'il en demande un traitement pénal qui surmonte toutes les formes traditionnelles de sa régulation, tout ceci sans faire dommage aux droits fondamentaux de ceux qui participent aux actes terroriste.

**Mots Clés:** Politique criminelle, politiques publiques, terrorisme, criminalisation.

**Política criminal, terrorismo e reforma penal:  
o caso venezuela.**

**Resumo**

O terrorismo, como comportamento violento, intencionalmente realizado e multi-ofensivo, requer de um olhar constante, por parte da Política Criminal, visando desenvolver, desde o campo das Políticas Públicas dentro do Estado Social, democrático, de direito e de justiça, um sistema capaz de regulamentar todas as expressões criminosas que operam, como fontes da sua conformação delitiva. Tal requerimento de política-criminal permitiria a geração de seu sistema normativo preventivo-punitivo, integral-especial com capacidade para atuar sobre o terrorismo e seus agentes com maior eficácia em virtude da criminalização de todas as suas possibilidades de comportamento penal, por fazer parte de uma forma do crime organizado que se maneja clandestina, tecnológica e aleivosamente, e que por isso requer um tratamento penal que supere todas as formas tradicionais de sua regulação; tudo isso sem atingir os direitos fundamentais dos participantes em atos terroristas.

**Palavras chave:** Política criminal, políticas públicas, terrorismo, criminalização.

### **Introducción.**

La Política Criminal contemporánea debe entenderse como una actividad circunscrita al ámbito de las políticas públicas que le corresponde desarrollar a todo Estado, en su acción de gobierno, para establecer y poner en práctica sus funciones de control social pre y anticriminógenas. En este orden de ideas, debe considerarse a la Política Criminal como la función gubernamental dirigida hacia el desarrollo de programas estratégicos, que le permita actuar sobre la sociedad para minimizar los factores criminógenos, favorecedores del nacimiento de los comportamientos agresivos de aquellos bienes e intereses sociales relevantes para la pacífica y libre convivencia humana, dentro del Estado democrático, social, de Derecho y de Justicia; esto es, de los comportamientos delictivos.

En el primer escenario, el cual puede denominarse como minimizador, la Política Criminal, partiendo del conocimiento integral de la sociedad, operará aplicando programas de política social que incidan, como políticas públicas, sobre los factores criminógenos, predecibles o incipientes. En caso de que la agresividad continúe, deben desarrollarse en el segundo escenario los programas punitivos y, la acción de gobierno, como Política Criminal, operará desarrollando el sistema de normas penales, procesales y penitenciarias, aplicables a aquellas situaciones y casos en que la criminalidad se materialice. En este escenario, se deben crear las leyes penales tipificantes de los comportamientos delictivos; las normas procesales penales que regulen el comportamiento policial, del Ministerio Público, de los organismos judiciales y del sistema institucional penitenciario, todo ello con el fin último de prevenir, perseguir y sancionar, a los autores responsables del delito, respetando las garantías constitucionales de los imputados. En el caso de la criminalidad terrorista, el Estado debe desarrollar un claro conocimiento de la materia, a fin de crear un sistema político criminal estratégico que le permita, en primer lugar, tener un permanente conocimiento de los factores criminógenos que favorezcan su nacimiento, para actuar sobre ellos preventivamente, con programas sociales pertinentes, orientados hacia su minimización y, en segundo lugar, crear la normativa punitiva integral, aplicable en aquellos casos en que se materialicen o se pongan al descubierto, los comportamientos terroristas, en cualquier grado ejecución.

Como puede apreciarse, se está frente a un importante tema, en el cual desde el punto de vista del segundo escenario, le corresponde al Derecho Penal Sustantivo

un rol altamente significativo, toda vez que en la oportunidad en que se vaya a realizar una reforma estructural del Código Penal, o la creación de una normativa especialmente antiterrorista deberá el Estado, a partir de sus programas político criminales, crear las normas que regulen y tipifiquen los comportamientos terroristas como delitos de especial gravedad, perseguibles y sancionables con particular rectitud punitiva.

### **1.- La política criminal y su significación actual. Su función en materia de la reforma penal.**

Al tratar el tema de la Política Criminal en el marco del Estado Venezolano de hoy, se debe proponer un tratamiento que parta de lo que constitucionalmente es el Estado, esto es, *un Estado social, democrático, de Derecho y de Justicia*, lo cual implica que toda actividad de control social de la criminalidad, preventiva, punitiva, procesal y penitenciaria, deberá estar enmarcada dentro de las condiciones de legitimidad constitucional que determinan las cuatro categorías que definen el perfil histórico del Estado Venezolano. Se está proponiendo que el tratamiento del tema de la Política Criminal debe “...llevarse a cabo homogéneamente si lo que se pretende es, por un lado, ayudar en la depuración democrática de cada una de las instancias, y por el otro, develar los verdaderos motivos de la transformación que en ella se está produciendo...” (Bergalli, 1989: 111).

Con base en la anterior afirmación, la Política Criminal por desarrollarse en la Venezuela de hoy, debe enfocar sus pasos a partir de la definición que le imprime la naturaleza del Estado Venezolano, por ser ella, una política de gobierno, de naturaleza pública, orientada hacia un modo particular de hacer control social de la criminalidad, tanto preventiva como punitivamente, dentro del perfil estatal definido por la propia Constitución en su artículo 2 como democrático, social de Derecho y de Justicia.

Teniendo en cuenta las afirmaciones que anteceden, dentro del sistema venezolano, la Política Criminal ha de ser considerada como aquella política pública que debe desarrollar de manera permanente y sistemática el Estado, como una función de gobierno, que tenga como objeto la formación de planes y el desarrollo de programas estratégicos, dirigidos a controlar y minimizar la criminalidad, valiéndose

para ello de todos los instrumentos legales operativos, institucionales, sociales y de participación ciudadana comunitaria, que por ser pertinentes, le permitan prevenir, criminalizar, perseguir y sancionar a los agentes del delito, de acuerdo con su grado de responsabilidad penal.

Conforme al anterior orden de ideas, cabe recordar una sutil afirmación de López (1985) quien magistralmente señaló una diferencia fundamental que debe tenerse en cuenta cuando se trata el tema de la Política Criminal y la Criminología. Según él:

*“Mientras la Criminología se ocupa de reducir la misma al mínimo soportable, como parte de la política general de gobierno. Entre lo que se entiende por Criminología y lo que se entiende por Política Criminal se ha dado siempre y se da un constante paralelismo más o menos fluctuante incluso cuando el término Política Criminal, como indicación de una disciplina específica, no era conocido. En otras palabras, al igual que la Criminología, la Política Criminal tiene una larga y remota historia. En realidad y conforme a lo expuesto al ocuparme de la criminalización la misma determina los límites legales dentro de los cuales la criminalización ha de darse. Criminalizar es hacer Política Criminal. Lo que a menudo acontece es que la criminalización se lleva a cabo en forma rudimentaria, improvisada, ideológicamente deformada y desconectada con el desarrollo, en la mayoría de los países”.* (López, 1985:147)

Obsérvese cómo este autor en las primeras líneas del texto transcrito señaló que el campo de la Criminología es la criminalidad, mientras que el campo de la Política Criminal es la reducción de la misma a su menor expresión posible, “como parte de la política general de gobierno”. De aquí que, como se afirmó anteriormente, la Política Criminal en tanto “política general de gobierno”, debe entenderse como una política pública del Estado, como una función de gobierno, dirigida de manera planificada y estratégica, hacia la prevención, la criminalización, la persecución y la punición del delito, mediante el sancionamiento del que resulte penalmente responsable.

Tratándose de una política pública que le corresponde desarrollar al Estado, en sus funciones de gobierno, la Política Criminal, dentro del Estado social, democrático, de Derecho y de Justicia, no debe ser, “rudimentaria, improvisada ideológicamente deformada, ni desconectada del desarrollo...”; sino técnicamente planificada, estratégicamente aplicada, legítimamente conformada

*e históricamente identificada con el proceso histórico del desarrollo social, como lo recomienda López (1985).*

De lo afirmado anteriormente se debe considerar, en consecuencia, que tratándose de una política pública anticriminal, esto es, de una política de gobierno dirigida hacia el control social y la reducción de la criminalidad a su menor expresión posible, se debe definir básicamente lo que contextualmente se entiende por gobierno y por política pública. En este sentido, Ríos (2005: 21), define la política como:

*“...la formulación de lineamientos bajo los cuales se van a conducir los destinos de la colectividad. En los gobiernos democráticos se toman decisiones basadas en los requerimientos de los ciudadanos, planificando los asuntos del gobierno a partir de dichas solicitudes, siendo esto conocido como la planificación de las políticas públicas. El entendimiento de la dirección pública y de la política de la sociedad, pertenece a las instituciones, que son las que permiten mantener la dinámica de la sociedad, estas instituciones son, el gobierno y la administración pública...”*

Y al gobierno como *“...una institución reguladora que se encarga de preservar la sociedad mediante un sistema de reglas públicas que dan cuenta de cómo la vida privada encuentra en ellas no sólo su límite, sino la posibilidad de su desarrollo”* (Uvalle. citado por Ríos Aular, 2005:51). *De tal manera que el establecimiento de las reglas públicas, para el desarrollo de la sociedad, que conlleve al bienestar social, corresponde al gobierno...”*. Finalmente, la administración pública es *“...la realización misma del gobierno, ya que con sus capacidades de ejecución, traduce en hechos lo que anuncia y define como propósito. Desde este punto de vista, la administración pública consiste en el conjunto de todas las actividades creativas que se orientan hacia la atención material y social que permitan acceder a mejores condiciones de vida”*. (Uvalle.citado por Ríos, 2005:51).

Hechas las aclaratorias correspondientes a la definición de Política Criminal, de manera conclusiva, en lo referente a lo que debe asumirse como el significado actual de la Política Criminal, puede afirmarse que dentro del ámbito del Estado democrático, social, de Derecho y de Justicia, que constitucionalmente corresponde a Venezuela, la Política Criminal es una política pública que debe

desarrollar el Estado, de manera técnicamente planificada, estratégicamente aplicada, legitimante conformada, a través de las instituciones de la administración pública competentes e históricamente identificadas con el proceso social nacional; con el propósito de controlar y reducir la criminalidad a su menor expresión posible. Esta política, como lo afirma López (1985:170)“...*exige una conjugación de organismos y la participación de la comunidad que no es exigida por las reformas penales cuando estas se mueven dentro de sus áreas estrictamente jurídicas*”.

Teniendo en cuenta lo que se debe entender hoy, dentro del contexto venezolano por Política Criminal, cuál debe ser la función que le corresponde a esta disciplina en el campo de una reforma penal para que tal reforma no se realice con una visión unilateralmente tecnicista y penalística, que la divorcie de la comunidad social donde la legislación penal va a aplicarse. Parafraseando a Marc Ancel, desde la perspectiva de su enfoque “*político criminal humanista*”, toda reforma penal debe orientarse hacia “...*la elaboración de un sistema de Derecho Penal que no sea ya anacrónico.*” (Ancel, citado por Jiménez, 1961:21). Es decir que todo nuevo sistema de Derecho Penal, proveniente de un proceso de reforma debe superar su envejecimiento histórico, en razón a la naturaleza cambiante de las ciencias jurídicas, penales, criminológicas y político criminales que determinan las transformaciones paradigmáticas del control social anticriminal. La cuestión de fondo, en este mismo orden conceptual, la plantea Ancel al afirmar, que todas las reformas de los sistemas de Derecho Penal deben concebirse como problemas de “...*política legislativa, o si se prefiere mas ampliamente aún, de política criminal*” (Ancel; citado por Jiménez, 1961: 21) definiendo, de seguidas, a la Política Criminal como una *rama científica* de una *Ciencia Criminal*:

*“Se percibe así que la ciencia criminal moderna se compone en realidad de tres ramas esenciales: la criminología, que estudia en todos sus aspectos el fenómeno criminal; el derecho penal, que consiste en la explicación y aplicación de las reglas positivas por las cuales la sociedad reacciona contra ese fenómeno criminal y, en fin, la política criminal, a la vez ciencia y arte, cuyo objeto práctico es, en definitiva, permitir la mejor formulación de esas reglas positivas y dar direcciones tanto al legislador encargado de redactar la ley penal, como al juez encargado de aplicarla o a la administración penitenciaria encargada de traducir en realidad la decisión del juez penal” (1961:21).*

En el orden de ideas señalado, todos los autores modernos son contestes al indicar que las reformas penales tienen que fundamentar sus procesos en los postulados de la Política Criminal, por contener las reformas de inspiración político criminal. una visión integral de lo que se debe incorporar al nuevo sistema penal reformado. En este orden de ideas, es significativo el análisis que hace Roxin de la reforma del Código Penal Alemán, sistematizando su visión en diez tesis, en lo que él denomina sus diez mandamientos político criminales, en los cuales se encuentran las posibilidades positivas de cualquier reforma de naturaleza penal y que resumidamente rezan lo siguiente:

- √ Primera Tesis: Protección de bienes jurídicos y no de bienes morales.
- √ Segunda Tesis: El Derecho Penal debe aplicarse como *última ratio*.
- √ Tercera Tesis: La retribución no debe constituir el fin de la pena. La imposición de la pena debe ser preventivista.
- √ Cuarta Tesis: La culpabilidad debe ser la condición necesaria, aunque no suficiente de toda pena.
- √ Quinta Tesis: La pena punitiva de libertad debe ser unitaria.
- √ Sexta Tesis: La pena punitiva de libertad de hasta seis meses debe desaparecer por ser absolutamente retribucionista.
- √ Séptima Tesis: La pena punitiva de libertad de hasta dos años, debe sustituirse por pena pecuniaria por ser retribucionista y en modo alguno favorable al reo.
- √ Octava Tesis: La pena pecuniaria puede sustituirse por trabajo socialmente útil.
- √ Novena tesis: La sustitución de las penas privativas de libertad por régimen de prueba, debe ser relevante.
- √ Décima Tesis: Toda ejecución de penas y medidas de seguridad debe fundamentarse en una política socializadora.

Los mandamientos de Roxin y las experiencias de proyectos latinoamericanos no culminados en leyes penales por no aprobadas (Bustos 1982), dan fe de lo importante que resulta el tomar en cuenta la Política Criminal para la realización

de la Reforma Penal. Lo cual, en el caso venezolano, debe tomarse en cuenta para la superación del divorcio existente entre la realidad social venezolana del Siglo XXI y su Código Penal basado en el Código de Sanardelli, del Siglo XIX; pudiendo afirmarse que las últimas reformas hechas al Código Penal, más que reformas son ajustes a la parte especial, bien para crear nuevos tipos penales, bien para aumentar las penas existentes, todo ello a partir de los criterios conyunturales retribucionistas del momento. De la experiencia venezolana se puede colegir que dados los avances de la Dogmática Penal, de la Criminología y fundamentalmente de la Política Criminal, Venezuela debe proponerse, seriamente, a saldar la deuda histórica que tiene con sus ciudadanos, procediendo a realizar una Reforma Penal, estructuralmente concebida, en la que no primen los intereses técnico penales de manera unilateral, sino que la Reforma se sustente en la visión político criminal que ha inspirado a las reformas penales en los Estados democráticos, sociales, de Derecho de Justicia. En este sentido son validas las precisiones desarrolladas por Roxin sobre sus diez mandamientos político criminales, así como las precisiones de Bustos (1982) al analizar la cuestión de las reformas latinoamericanas.

Mientras en Venezuela no se asuma a la Política Criminal como guía para una Reforma Penal, sólo se estará profundizado más la crisis penal, con adecuaciones emergentes retribucionistas, generadoras de un Sistema Penal que continuará alimentando ciegamente las cárceles, sin propósitos adecuados al Estado democrático, social, de Derecho y de Justicia, en el que su Sistema Penal sea, no un reflejo de la criminalidad que la sociedad ciegamente produce, sino el reflejo de un programa, político criminal con sentido histórico y estratégico, en el que se traspasen los límites de la tradicional prevención jurídica y se avance a un modelo de prevención social, en el que, como lo ha pregonado Picca (1987), el Derecho Penal tradicional ceda algunos espacios a la acción social, desde donde se puedan garantizar tanto la seguridad ciudadana, como la protección de los intereses jurídicos fundamentales de la comunidad como sociedad organizada.

## **2.- El terrorismo. Su naturaleza criminal. El deber de criminalización.**

Las sociedades modernas, concebidas como estados democráticos, sociales, de Derecho y de Justicia, deben poner en manos de la Política Criminal, la función de protección de aquellos bienes socialmente relevantes para el logro histórico

de la convivencia pacífica, mediante la regulación jurídica de todas las relaciones humanas generadas por el hecho de vivir en sociedad. Al realizar esta regulación en forma de control punitivo, la Política Criminal estará obrando de manera preventivo punitiva y deberá el Estado producir las normas criminalizadoras de los comportamientos que agreden los bienes socialmente relevantes para esa sociedad; ejerciendo el Estado lo que doctrinariamente se conoce como el derecho a castigar; derecho éste legitimado por la normativa constitucional mediante el principio rector de la legalidad penal. Cuando el Estado crea las normas tipificantes de delitos, está aplicando la función preventiva institucional a través del Derecho Penal Intimidatorio o Derecho Penal Individualista; cuando el Estado aplica las normas al delincuente que resultare responsable penalmente, estará poniendo en marcha la función sancionadora y resocializadora del delincuente, a través del Derecho Penal Sancionatorio o Derecho Penal Social, al decir de Delgado (1982).

Ahora bien, el derecho a castigar opera selectivamente, es decir de manera exclusivista, para controlar penalmente sólo aquellas conductas agresivas de determinados bienes o intereses sociales jurídicamente reconocidos; esta operación selectiva recibe el nombre de criminalización, porque le impone la cualidad de crimen o delito a esas conductas de naturaleza violenta. Baratta (1998:13) al referirse a ellas, afirma que en esos momentos de criminalización, la Política Criminal se comporta como Política Penal, entendida como una especie del género que representa la Política Criminal. Esta distinción la propone Baratta (1988) a partir de la tesis de Delmas Marty, para quien la Política Penal es un campo específico de la Política Criminal.

Las consideraciones anteriores tienen una importante significación en los casos en que se deben tratar cuestiones de la criminalización referidas a comportamientos antisociales, como es el caso del terrorismo, por ser comportamientos evidentemente agresivos de intereses sociales o derechos humanos fundamentales, legitimados bien sea por las Constituciones Políticas de los Estados o por las Leyes que reconocen a dichos intereses o derechos, como valiosos desde la perspectiva histórica, legal o social.

En este orden de ideas y haciendo específica referencia al terrorismo, este comportamiento, de absoluta y estructural naturaleza criminal, debe ser objeto

de un tratamiento muy especializado por parte del poder punitivo del Estado, tanto desde el punto de vista del Derecho Penal Intimidatorio, como desde el punto de vista del Derecho Penal Sancionatorio, en virtud de que el terrorismo, en tanto que conducta criminal, es y representa uno de los crímenes mas repulsivos socialmente, por agredir todo un conjunto de bienes jurídicos de manera simultánea y por su desmedida carga de violencia, tanto material como social, al generar graves daños a personas indefensas, a bienes del patrimonio público y del patrimonio privado de las víctimas; por crear terror, pánico y horror en la sociedad; y por el grave sentimiento de inseguridad que produce en la población o grupo social intimidado por la violencia.

Todas las definiciones del terrorismo, tanto las semánticas como las derivadas de las ciencias del delito, coinciden en afirmar que por su naturaleza esencialmente criminal, debe ser considerado como un comportamiento que incluye en su complejidad, tanto un alto grado de violencia material como de violencia psicológica, no convencional, con ribetes espectaculares y publicitarios, designados y planificados, con el propósito de intimidar a la sociedad o a determinadas entidades publicas o privadas mediante el terror o el temor de graves daños inmediatos o futuros.

Esa naturaleza criminal que determina al terrorismo, genera, mas allá de los fines que persigan sus actores, un significativo volumen de víctimas en la población que permanece fuera de los conflictos políticos, étnicos o religiosos, que inspiran el nacimiento o la renovación del terrorismo. En esta línea, Falcón e Iglesias (2005: 22) señalan que “*en su sentido mas amplio, el terrorismo es la práctica de recurrir sistemáticamente a la violencia contra personas o cosas ajenas a los conflictos... con el fin de provocar terror*”.

Ese comportamiento criminal terrorista, como lo demuestra a diario la historia, igualmente se caracteriza, como lo expresa Valencia (2003: 399 -400), por dirigir sus agresiones de manera indiscriminada y aleatoria contra terceros inocentes; utilizando medios ilícitos, como artefactos explosivos y secuestros, para extorsionar o causar destrucción de vidas y bienes colectivos, públicos o privados.

La actividad terrorista puede provenir de estados o de grupos. De acuerdo con el autor citado “*...casi todos los crímenes terroristas que se cometen en el*

*mundo son imputables a organizaciones clandestinas más o menos autónomas, de ideología nacionalista fundamentalista... El terrorismo constituye una estrategia política no solo abominable sino también injustificable... y su represión ha tenido hasta ahora la eficacia del puño que golpea la nube de mosquitos...* (Valencia, 2003: 400 – 4001).

Siendo el terrorismo, como se ha visto, un comportamiento que ofende la paz ciudadana, que origina pérdidas de vidas inocentes, que lesiona a miles de personas y que aterroriza a sociedades enteras; que destruye bienes y servicios, que afecta bienes públicos y privados, que, en fin, resulta ser la más pura y perversa de las agresiones civiles, militares, estatales, religiosas, políticas o étnicas, no puede caber la menor duda de que se trata de un genuino comportamiento criminalizable y de que su criminalización debe hacerse a partir de su naturaleza, la cual es criminógicamente autónoma y no confundible con los daños concurrentes que sus acciones producen, daños éstos que deben considerarse como crímenes de igual manera sancionables mediante su tipificación penal, aplicando las reglas del Derecho Penal sustantivo que regulan el concurso de delitos.

En el caso venezolano la criminalización de los comportamientos terroristas es un deber constitucional del Estado, para crear las condiciones legales que permitan a los órganos de seguridad ciudadana brindar protección a las personas<sup>1</sup>. De acuerdo con la mencionada norma constitucional, toda persona tiene el derecho a la protección por parte del Estado y éste debe prestar dicha protección dentro del Estado de Derecho, a partir de la regulación legal creadora de las condiciones de protección, condiciones éstas, que en el caso de la criminalización del terrorismo, deben ser creadas por el Estado mediante la tipificación legal del delito de terrorismo tal y como lo exige el artículo 49.6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela<sup>2</sup>.

Como puede observarse, el carácter estructuralmente criminal y criminoso del terrorismo, implica que se está frente a un comportamiento que afecta de manera

<sup>1</sup>En este sentido, véase el encabezamiento del artículo 55 de la Carta Magna: “Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana 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...”

<sup>2</sup>“Ninguna persona podrá ser sancionada por actos y omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en las leyes preexistentes”.

múltiple diversos bienes penalmente protegidos; esto es, que se trata de un comportamiento que causa efectos pluriofensivos y por esta razón debe ser criminalizado como un comportamiento delictivo en sí mismo y concurrente con los demás tipos penales que se vinculen, por sus resultados, con el comportamiento terrorista. Este deber de criminalización, ajustado a lo exigido por el deber de protección que se debe ejercer a favor de los ciudadanos, mediante la creación de las normas punitivas pertinentes, exigidas por el principio de legalidad penal, no se ha cumplido cabalmente en Venezuela, ya que las normas aplicables al terrorismo que se encuentran en el Código Penal y en la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada resultan insuficientes y sólo regulan particularidades criminógenas, más no atacan los comportamientos terroristas con la radicalidad que la historia reclama y que la propia Constitución exige.

### **3.- El tratamiento del terrorismo en la reforma penal. Hacia una normativa penal especial antiterrorista.**

En Venezuela, el tratamiento jurídico penal que se le ha dado al terrorismo no ha sido el producto de una Política Criminal científicamente utilizada, sino un tratamiento circunstancial emergente, mas cercano a lo que Zaffaroni (1996:43) denomina Derecho Penal autoritario previsto mediante la conformación de un sistema preventivo punitivo que de manera integral, establezca las normas de control penal de la criminalidad terrorista, de acuerdo con la experiencia histórica que se vive a diario en la Región Latinoamericana, en el Mundo Occidental, en el Medio Oriente, en el Asia Meridional, en la India y en el Continente Africano; y, de acuerdo con todas y cada una de las Convenciones Internacionales vigentes en Venezuela, en las que el Estado Venezolano se ha comprometido a crear un sistema legal antiterrorista, cónsono con la magnitud que este delito refleja y con la propia naturaleza del Estado, en tanto que Estado democrático y social, de Derecho y de Justicia; antes que con un Estado tradicional de corte liberal-burgués.

La Reforma última del Código Penal, del 16 de marzo de 2005. G0 N° 5763, Extraordinaria, incorporó, coyunturalmente, al terrorismo, en el delito de secuestro, cuando, conforme a la concepción de Angulo (2002), vinculó el secuestro a los casos de terrorismo político y rescatista, al particularizar como secuestro agravado el hecho de cometer este delito con fines políticos o para exigir la liberación o

canje de personas condenadas por los Tribunales de la República, todo de conformidad con lo establecido por el artículo 460, Parágrafo Tercero del Código Penal vigente<sup>3</sup>.

También se aprecian comportamientos terroristas en los artículos 128, 140, 296, 297, 297A; artículos estos que indiscutiblemente representan un antecedente casuístico para la oportunidad en que se legisle político criminalmente sobre tan importante materia, bien sea, mediante la creación de una Ley Orgánica que desarrolle los preceptos constitucionales comentados, así como la normativa internacional calificada por la Carta Magna en su artículo 23, como de aplicación inmediata, cuando regule situaciones relacionadas con los derechos humanos y con el terrorismo, tanto desde el punto de vista sustantivo o punitivo, como desde el ámbito de lo procesal penal y lo penitenciario; o bien sea a través de la reforma que integralmente apruebe un nuevo Código Penal actualizado y ajustado a los preceptos constitucionales, contenidos en los artículos 2º, 29, 30, 31 y 55 de la Carta Magna, entre otros.

De igual manera, con la creación de la novísima Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada, Venezuela tipificó al comportamiento terrorista como un hecho punible perteneciente a la categoría criminológica del crimen organizado, dirigido a afectar el interés jurídico penal Orden Público, antes que un delito que por su naturaleza pluriofensiva afecta subsidiariamente al Orden Público y prioritariamente a un verdadero bloque de derechos humanos y fundamentales, lo cual desde el punto de vista político criminal y político penal, restringe al terrorismo a la noción previa del Orden Público, colocando en un segundo nivel a los demás intereses afectables por el terrorismo<sup>4</sup>.

La reforma del Código Penal, y la Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada,

<sup>3</sup> “Artículo 460. (...) Parágrafo Tercero. “Quienes recurren al delito de secuestro con fines políticos o para exigir la libertad o canje de personas condenadas por Tribunales de la República Bolivariana de Venezuela, se le aplicará la pena de doce años a veinticuatro años de prisión”.

<sup>4</sup> En tal sentido, los artículos 7, 8, 16 y 60 de dicha Ley: Artículo 7. “Quien pertenezca, actúe o colabore con bandas armadas o grupos de delincuencia organizada con el propósito de causar estragos, catástrofes, incendios o hacer estallar minas, bombas u otros aparatos explosivos o subvertir el orden constitucional y las instituciones democráticas o alterar gravemente la paz pública, será castigado con prisión de diez a quince años”. Artículo 8. “La pena será aumentada de dieciocho a veinte años de prisión cuando la comisión del delito tipificado en el artículo anterior sea cometido: ...” Artículo 16. “Se consideran delitos de delincuencia organizada, de conformidad con la legislación de la materia, además de los delitos

han tratado la cuestión de terrorismo, como ya se afirmó, coyunturalmente, sin desarrollar plenamente un sistema de normas que de manera integral regule la materia, dándole la relevancia que ella se merece por su gran magnitud dañosa pluriofensiva en la que las víctimas suelen ser personas ajenas a los fines que determinan el comportamiento terrorista. Tal razón obliga a afirmar que Venezuela aún no ha desarrollado una normativa que integralmente regule político criminalmente a la criminalidad terrorista, sino que la ha incorporado coyunturalmente a otras normativas, en las que pudo tener cabida, si se hubiese tenido una concepción sustentada en una verdadera Política Criminal Antiterrorista.

La normativa vigente en Venezuela, por inacabada, puede generar situaciones como la vivida en el Perú con el caso del mayor del ejército peruano, Antauro Humala, quien como líder del movimiento etnocentrista, tomó con sus seguidores la comisaría de Andahaylas, dio muerte a cuatro efectivos de la Policía Nacional del Perú y se alzó contra el Gobierno legítimamente constituido; generando la duda de si en su caso se estaba frente al delito de terrorismo o frente al delito político de rebelión. (Ocospoma Pellas. 2005). Duda ésta que favorece a la criminalidad terrorista al poner sobre la palestra pública las debilidades del sistema penal peruano en esta materia, aun cuando el caso en sí tenga una respuesta judicial que condene al imputado por rebelión.

Dentro de esta línea de reflexión, autores, como García Ramírez en México; Garzón en España; Gómez López en Colombia; y Lavara Mejía en México, para señalar algunos, han manifestado sus inquietudes por el tratamiento dado penalmente al terrorismo, señalando la importancia del desarrollo integral de la normativa de su control penal, bien sea incorporando toda su regulación en capítulos especiales del Código Penal y del Código Procesal Penal, donde se agoten las normas reguladoras, o bien a través de leyes especiales que en virtud de las particularidades de la materia, puedan cubrir integralmente el campo de su

---

tipificados en esta Ley, los siguientes: (...) Parágrafo Segundo: La pena de prisión será de diez a quince años para la privación ilegítima de libertad y de diez a dieciocho años para el Secuestro, cuando los delitos tipificados en el presente artículo se comentan... (...) - con propósitos terroristas...” Artículo 60. La comunicación e intercambio de información con las instituciones gubernamentales de otros países para investigar y procesar a los miembros de la delincuencia organizada, se referirá a los siguientes particulares (...) - Información sobre tráfico de personas, armas, drogas, legitimación de capitales y terrorismo, así como información sobre ocultamiento de mercancías en materia aduanera y cualquier otra actividad ilícita de la delincuencia organizada...”.

regulación y control. Valgan como ejemplos al respecto, los planteamientos de García (2003) sobre el terrorismo en relación con las normativas internacionales y la mexicana, en los que analíticamente identifica con un claro sentido penalístico, lo que es el terrorismo como categoría penal y cómo debe perfeccionarse su control social punitivo. De igual manera, en México, Lavara (2005), ha desarrollado un conjunto de propuestas que con una clara dirección político criminal determinan la necesidad de incorporar al sistema normativo mexicano, un modelo de regulación integral, en su caso, dentro del propio Código Penal, perfeccionando el tipo delictivo y sancionando todas las actividades de apoyo a esta especie criminal.

Garzón (2005) en España, ha realizado idénticos planteamientos, enriqueciendo su análisis a partir de su posición defensorista de las garantías que constitucional y procesalmente deben mantenerse y cuidarse en beneficio de los derechos humanos de los imputados por terrorismo a pesar de su conducta antihumanitaria.

En el caso colombiano, Gómez (1998), analiza el terrorismo y lo ubica como un delito contra el Derecho Humanitario que debe ser regulado como un delito autónomo, aunque concurra con otros tipos debido a su nocividad tan expansiva, definiéndolo como:

*“El empleo intencional contra las personas de medios capaces de crear peligro común contra la vida, la integridad o la libertad y que por lo tanto genera un estado de miedo, zozobra y terror generalizado; el terrorismo, siendo en sí mismo un delito, también puede consistir en la ejecución de ciertos actos delictivos ejecutados con el fin de aterrorizar a la población y crear un estado común o colectivo de miedo, terror o zozobra, puede o no tener fines políticos, pero su aspecto central radica en la creación de un estado de terror, miedo o zozobra mediante la amenaza de utilización o la utilización de medios capaces de crear peligro colectivo contra la vida, la integridad u otros bienes personalísimos de las personas” (2003: 366).*

Lo anterior obliga a mirar hacia un futuro más asegurativo de los derechos fundamentales de todos los habitantes, en el caso de los peligros latentes que el terrorismo guarda para la población y los demás intereses jurídicos de la sociedad; lo cual implica que en el caso de Venezuela, se revise la normativa antiterrorista y que, a partir de la propia exigencia constitucional, determinada en el artículo 55 de la Carta Magna, se desarrolle una legislación antiterrorista autónoma de

carácter orgánico con base a la especialidad de la materia en la que:

- a) Se tipifiquen todos los comportamientos delictivos terrorista propiamente dichos, así como las conductas criminales colaterales que permitan su práctica.
- b) Se regulen sus diversas formas de comisión y de apoyo, generando sus agravantes y atenuantes, según sea el caso.
- c) Se establezcan los principios que determinen su comprensión jurídica y la aplicación de las normativas nacionales e internacionales.
- d) Se determinen las especificidades procesales que regularán el sistema de procedimientos y de garantías.
- e) Se establezcan las normas de principio y de ejecución de las sanciones penales y los derechos y deberes de los reos de terrorismo, conforme a lo pautado constitucionalmente en esta materia.

Como se observa todo está por hacerse y debe hacerse, antes de que la impunidad sea la mayor aliada del terrorismo debido a las debilidades del sistema normativo vigente en Venezuela. En este sentido, la propia Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada, genera una importante oportunidad, al establecer en sus artículos 41 y 42 los lineamientos políticos administrativos para el desarrollo de una Política Criminal que a partir de la ya establecida contra la delincuencia organizada apoye el desarrollo normativo integral antiterrorista. Parafraseando a Marx y Engels, puede afirmarse que un fantasma recorre al mundo, el fantasma de terrorismo y que debe ser exorcizado con un sistema de control social penal eficiente y determinante, respetuoso del debido proceso y de los derechos humanos de los imputados y de los condenados como reos de delitos terroristas, que por su complejidad debe legislarse como materia orgánica especializada.

#### **4.- Conclusión.**

La experiencia delictiva terrorista está instalada en Venezuela y requiere del desarrollo de una Política Criminal integral que le permita al Estado en función de su deber de protección ciudadana, como Estado democrático, social, de Derecho y de Justicia, crear un sistema normativo que prevea, tipifique, persiga y sancione a quienes resulten responsables del delito de terrorismo. Tal sistema

debe ser creado como un sistema jurídico penal autónomo que teniendo en cuenta la complejidad de la materia, la regule integralmente, como una nueva especialidad del Derecho Penal. No debe olvidarse el buen consejo de Maquiavelo porque una República que no prevé todo mediante la ley, no tiene capacidad para ofrecer los remedios oportunos cuando las emergencias se hacen presentes.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angulo F, A. (2002). Sala Penal Desestima Recurso contra Sentencia que Disminuye Pena a Imputados en Robo Agravado y Secuestro. Voto Salvado. República Bolivariana de Venezuela. Sala Penal. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasprensa/2002/150502-2.htm>  
Consulta: Noviembre 12, 2005; 11:00
- Baratta, A. (1998). La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución. Nuevas Reflexiones sobre el Modelo Integrado de las Ciencias Penales En: Capítulo Criminológico, N° 26-2. Maracaibo. Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia.
- Bergalli, R. (1989). Conflicto Social y Control Penal. En: Revista de la Facultad de Derecho. N° 11. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.
- Bustos R, J. (1982). Consideraciones Respecto a la Estructura del Delito en la Reforma Penal Latinoamericana. En: Política Criminal y Reforma Penal. Bogotá. Ed. Temis.
- Delgado O, J. (1982). Algunas Notas para discutir el Problema del derecho a castigar. Maracaibo. Instituto de Filosofía de La Universidad del Zulia. (Mimeo).
- Falcón e Iglesias, E. (2003). ¿Qué es el Terrorismo? Caracas. Venezuela. Ed. Panapo.
- García R, S. (2005). Consideraciones sobre Terrorismo. Disponible: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/833/4.pdf>.
- Garzón, B. (2005). Un mundo sin Miedo. Buenos Aires. Ed. Sudamericana.
- Gómez L, O. (1998). Crímenes de Lesa Humanidad. Bogotá. Colombia. Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- Jiménez de A, L. (1961). El Criminalista. Tomo 4. Argentina. Tipografía Editora. .
- Lavara M. (2004). Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del código penal federal, del código de procedimientos penales y de la ley federal contra la delincuencia organizada en materia deterrorismo. Propuesta del Partido Verde Ecologista de México. Disponible: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/>

- López, R, M. (1985). Compendio de Criminología y Política Criminal. Salamanca. Ed. Tecnos.
- Mir, S. (1982). Función de la pena y teoría del delito en el estado social y democrático del derecho. En: Política Criminal y Reforma Penal. Bogotá. Ed. Temis.
- Muñoz C, F. (1982). Resocialización del delincuente. Análisis y críticas de un mito. Bogotá. Ed. Temis.
- Ocrospoma P, E. (2005) El Caso Humala. ¿Delito de rebelión o terrorismo? En: Gaceta Jurídica – Actualidad Jurídica. N° 135. Lima.
- Picca, G. (1987). La Criminología. México. D.F. Ed. Fondo de Cultura Económico. Colección Breviarios N° 437.
- Ríos A, M (2005). Política Criminal en Venezuela realidades y perspectivas: hacia una política pública. Mérida – Venezuela. Maestría en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. (Mimeo)
- Roxin, C. (1982). El Derecho de la política criminal desde el proyecto alternativo Alemán. En: Política Criminal y Reforma Penal. Bogotá. Colombia. Ed. Temis.
- Valencia Villa, H. (2003). Diccionario de derechos humanos. Madrid, España. Ed. Espasa.
- Zaffaroni, E. (1996). El Crimen Organizado. Bogotá, Colombia. Editorial Leyer.