

Capítulo Criminológico Vol. 33, Nº 1, Enero-Marzo 2005, 31 - 53  
ISSN: 0798-9598

## **LAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CUMPLIMIENTO DE PENA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO VENEZOLANO**

**Gilda M. Núñez\***

\* Abogada. Mg. Sc. Sistema Penal y Problemas Sociales. Investigadora del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora de Derecho Penal de la Universidad Metropolitana. Ex Jefe de División de Medidas de Prelibertad del Ministerio del Interior y Justicia.  
E-mail: gnunez@unimet.edu.ve

## RESUMEN

*El tema a desarrollar tiene como objetivo fundamental el análisis de la aplicación de las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de libertad en Venezuela. A través de la evaluación del funcionamiento de las instancias encargadas de su administración y ejecución, y la necesaria confrontación entre los principios del nuevo penitenciarismo constitucional, el discurso institucional y la práctica penitenciaria, se pretenden identificar los elementos que constituyen las barreras para el necesario cambio de paradigma en la cultura y práctica penitenciaria actual. A tal efecto, se pondrán en relieve algunos aspectos importantes a nivel penológico que caracterizaron el sistema penitenciario del pasado siglo, especialmente en lo que se refiere a las fórmulas alternativas al tratamiento institucional, pues un inventario analítico de los aspectos que han marcado su desarrollo en nuestro país – que ponga en evidencia las contradicciones del sistema penitenciario venezolano – intenta dar claras cuentas de los retos a los que hay que hacer frente hoy día en esta materia. Al transitar el difícil camino de la actividad investigativa en el área penitenciaria, como parte importante de la política criminal de todo país, se espera despertar un mínimo interés en aquellos que tienen la gran responsabilidad de diseñar políticas y estrategias en el ámbito penitenciario, y por supuesto, en aquellos que tienen el deber de ejecutarlas.*

**Palabras clave:** Sistema penitenciario, ejecución de penas, administración penitenciaria, reinserción social.

## ALTERNATIVE FORMULAS FOR FULFILLING PENAL SENTENCES IN THE VENEZUELAN PENAL SYSTEM

### ABSTRACT

*The fundamental objective of the theme to be developed herein is the analysis of the application of formulas to administer*

*extra-prison criminal punishment in Venezuela. Through an evaluation of the functioning of institutions in charge of administering and executing punishment, and the necessary confrontation between the principles of modern constitutional penitentiary usage, institutional discourse, and penitentiary practice, the identification of elements which constitute barriers to change in the present penitentiary paradigm, practice and culture is sought. For this purpose, certain important aspects on a penological level that characterize penitentiary systems over the last century, especially those that referred to alternative formulas for institutional treatment, and an analytical inventory of aspects which have affected the Venezuelan system, are studied, and give evidence to the contradictions in the Venezuelan system. The intention is to understand the challenges that presently confront this system. By reviewing research activity in the penitentiary field as an important part of criminal policy in any country, ones hopes to awaken interest in those who have the responsibility to design policy and strategies in this area, and of course in those who must execute that policy.*

**Key words:** Penitentiary system, execution of sentences, penal administration, social reinsertion.

## 1. INTRODUCCIÓN

La cuestión penitenciaria siempre ha despertado interés –sobre todo en el plano legislativo- para los Gobiernos en Venezuela. Desde mediados del siglo XIX se ordenaba al Ejecutivo recabar información y organizar el régimen penitenciario, así como la construcción de edificios “*cónsonos, seguros y capaces*” destinados a servir de penitenciarías, sin embargo aún durante las primeras décadas del siglo XX, se improvisaba la reclusión en fortalezas y castillos, y el régimen penitenciario era básico, empírico y – como señalaba el maestro Chiossone – sin ninguna directriz científica (1952: 17).

Tuvieron que suceder varios intentos legislativos para que en 1961 se instauraran como fórmulas de cumplimiento de las penas: el destino a establecimientos abiertos, el trabajo fuera del establecimiento y la libertad con-

dicional. Como un intento del Ejecutivo de desarrollar los postulados de una nueva Ley de Régimen Penitenciario (LRP), nuevos y modernos establecimientos fueron construidos a nivel nacional, establecimientos que desde sus inicios estarían caracterizados por altos niveles de hacinamiento – aparejado de retardo procesal –, falta de clasificación de la población reclusa y por supuesto, violencia.

A la crisis del tratamiento penitenciario históricamente han seguido incansables intentos del Ejecutivo de ampliar, masificar y renovar la institución carcelaria, en lugar de desarrollar y reforzar el régimen progresivo a través de la aplicación de medidas como el destacamento de trabajo, régimen abierto y libertad condicional. Dichas medidas eran concedidas – en muy pocos casos – por el Ministerio de Justicia mediante resolución. Sobre la poca frecuencia con que eran concedidas estas medidas, mucho puede especularse y, atribuírsele a un excesivo retardo procesal que inutilizaba la aplicación de la fórmula alternativa más próxima a la libertad, como el destacamento de trabajo, a la inexistencia de sede y personal suficiente y calificado para velar por el cumplimiento del régimen abierto o incluso, a la desconfianza para otorgar la libertad condicional, por cuanto no estaba sometida a tutela. Independientemente de las razones, lo cierto es que el interno era privado del otorgamiento de éstas fórmulas, por fallas atribuibles al mismo sistema de justicia.

El eje central de la política penitenciaria y los consecuentes planes de transformación del sistema, giraban en torno a la multiplicación y transformación de la infraestructura carcelaria. Paralelo a ello, desde los primeros años de la década de los setenta, recomendaciones y diversos anteproyectos de Ley – elaborados por Comisiones nacionales e internacionales – fueron presentados para instaurar el sistema probatorio en el país (López Rey: 1975; Quintero: 2002), pero mientras eran archivados en el Congreso Nacional, y mientras el Ejecutivo construía e inauguraba nuevas cárceles, el hacinamiento y el marcado retardo judicial de un arcaico sistema penal que ostentaba más de un 70% de población procesada reclusa, demandaba la urgente reforma del sistema penitenciario y de administración de justicia. Durante toda esa década, el escenario carcelario estuvo caracterizado por violentos conflictos, masivas muertes en riña, motines, actos sangrientos y huelgas de hambre, violencia que Myrta Linares (1977: 224) catalogó de

reactiva, como una respuesta lógica nacida de la frustración de la reclusión injustamente prolongada.

Estos son los antecedentes de la actual política penitenciaria venezolana y es en este escenario de crisis carcelaria insostenible, en el que surge el que ha sido considerado hasta hoy, como el episodio legal más importante ocurrido en Venezuela en el orden penológico en toda su historia (Gómez Grillo en Prólogo a Rodríguez: 1982: XI), la aprobación de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, dada a conocer el 31 de diciembre de 1979, para entrar en vigencia en el mes de abril del año siguiente.

## **2. EL CAMBIO DE PARADIGMA PENITENCIARIO**

Con la nueva ley se introducen en el sistema penitenciario venezolano dos figuras fundamentales: el sometimiento a juicio para procesados en espera de sentencia y la suspensión condicional de la pena para penados (Bravo Dávila, 1981) y para ambos, se establecía el régimen de prueba que implicaba control y supervisión por parte de un delegado de prueba del extinto Ministerio de Justicia.

A pesar de que la aprobación de la Ley se encuentra correlacionada con la necesidad de descongestionar las cárceles y marcada por la alarma social que causó la aparente facilidad con la que se les concedía la salida a los reclusos, e incluso a pesar de las críticas de las que fue objeto (ver Bravo Dávila, 1983; Maldonado, 1990; Morais, 2003), al menos en teoría, la tradición de un sistema eminentemente institucional se había roto.

El cambio de paradigma penitenciario se consolida con la creación del Programa de tratamiento no institucional, al cual rápidamente se le suma la responsabilidad de administrar el régimen abierto y la libertad condicional ya previstas en la Ley de Régimen Penitenciario de 1961, por ser medidas afines a los objetivos del mismo. El destacamento de trabajo, por su parte, nunca fue concebido como un subprograma del Programa de tratamiento no institucional, básicamente por el grado de vinculación que mantenía el recluso con el medio cerrado.

Si bien es cierto que este programa nace con el estigma de estar inmerso en un sistema penitenciario ineficiente y dentro de una institución altamente burocratizada y centralizada como el extinto Ministerio de Justicia, es importante mencionar que el mismo se abre paso en la macro-estructura de la institución y desarrolla características muy particulares, como su organización en redes expandidas por todo el territorio nacional, que comprendía dos niveles: regional y zonal (Ministerio de Justicia, 1982: 258), implementándose con ello una “regionalización” que permitía su buen funcionamiento a través de instancias que facilitaban la evaluación y supervisión constante del Programa que se ejecutaba en las distintas localidades.

Hoy día, puede ser considerado como una alternativa a la reclusión a través de la suspensión condicional de la ejecución de la pena y suspensión condicional del proceso y, en otros casos, como una extensión del sistema mediante fórmulas alternativas de cumplimiento de pena. En ambos sentidos, este tipo de tratamiento constituye un importante componente del sistema penitenciario, que no neutraliza ni criminaliza, y podría incluso ser considerado como el ejercicio del Derecho penal mínimo, si se toma en cuenta que procura reducir los efectos nocivos que produce la privación de libertad, minimizando las lesiones hacia los derechos de los transgresores, a la vez que se maximiza la tutela (Ferrajoli, 2001).

Ahora bien, ¿cómo pueden el tratamiento institucional (intramuros) y el no institucional (extramuros) ser tan diferentes filosófica y estructuralmente, y estar a la vez tan interrelacionados y ser integrantes de la misma administración penitenciaria?, o mejor aún, cabe reformular la pregunta que hiciera Linares sobre ¿Cómo puede la asistencia postinstitucional hacer frente a los desacuerdos o desidia de la asistencia institucional? (1977: 210).

Si bien es cierto que ambos subsistemas pertenecen al control jurídico-penal del Estado y son portadores de potencial sancionatorio, la diferencia entre ellos estriba en la naturaleza de las estrategias utilizadas para ejercerlo. En la práctica, el tratamiento no institucional, quizá por su concepción de base, quizá por ser “no institucional”, asume un núcleo humanista. A fin de cuentas, para asegurar las condiciones del libre desarrollo individual, para fomentar la responsabilidad personal y la conciencia social, y reestablecer vínculos con el medio social, no son necesarios la violencia ni el

encierro que han caracterizado el sistema penitenciario venezolano, de hecho, son incompatibles.

El Programa ha tenido una difícil misión en lo que al tratamiento de penados que se encuentran bajo alguna de las fórmulas de libertad anticipada se refiere, que es corregir los excesos generados por la institucionalización. Es muy grande el reto cuando se intenta brindar tratamiento a individuos que han estado reclusos. Tan grande, como negativo es el proceso de socialización al que han estado expuestos durante el encarcelamiento (Baratta, 1989) y en este sentido, el eje del tratamiento no institucional debe estar encaminado a revertir el deterioro causado por el sistema cerrado, invirtiendo de esta forma el enfoque de la criminología clínica tradicional, quizá para convertirse en lo que Zaffaroni llama “clínica de la vulnerabilidad” (1989: 28).

Son éstas consideraciones necesarias al momento de realizar una valoración del Programa a través del cual se ejecutan las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena, sobre todo a partir de la reforma procesal penal iniciada en Venezuela con la aprobación del Código Orgánico Procesal Penal (COPP).

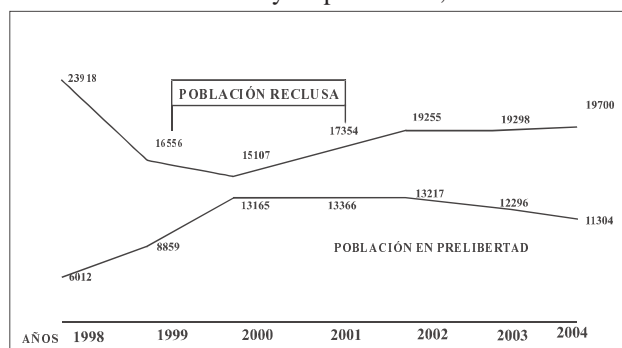
### **3. EL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y LA IMPLOSIÓN DEL SISTEMA DE PRELIBERTAD**

En 1998, un año de *vacatio legis* parecía ser suficiente para adecuar las obsoletas estructuras del sistema de justicia a las demandas sociales y legales. Debían formarse e incorporarse más jueces, fiscales, defensores públicos, y delegados de prueba. Sin embargo, y especialmente en este último aspecto, la previsión no fue tomada. A sólo tres meses de entrar en vigencia plena el Código Orgánico Procesal Penal, se presentan huelgas y motines carcelarios, y nuevamente el escenario penitenciario se torna danteresco. Rápidamente se establecieron comisiones interinstitucionales integradas por jueces, fiscales, defensores y delegados de prueba entre otros, a los fines de acelerar el otorgamiento de beneficios. De cualquier forma, el objetivo debía cumplirse y en gran medida, así fue, y se descongestionaron las cárceles gracias a un vasto proceso de otorgamiento de beneficios, que dejaba de lado la importancia del proceso de selección y evaluación

de la población que iba a incorporarse al Programa, proceso cuya importancia ha sido reconocida como primordial dentro del sistema de tratamiento penitenciario y para el éxito o fracaso del tratamiento no institucional (Canestri, 1981; Henríquez y González, 2003), pese a las críticas que pudieran realizársele, por intentar objetivar variables obtenidas a través de la utilización de métodos – quizá simbólicos – de exploración psicológica, social y/o criminológica a la población reclusa.

Lo cierto es que la puesta en libertad de miles de presos, puso en cuestión los criterios de selección, la metodología, la legalidad del otorgamiento de medidas de prelibertad, e incluso se puso en cuestión el propio proceso de reforma procesal penal (Morais, 2003b; Fernández, 2003). El grave desorden judicial que caracterizó este movimiento de reforma, trajo como consecuencia la implosión del sistema de justicia penal y específicamente, el colapso del Programa de tratamiento no institucional. En este sentido, se observa (Figura 1) una notable disminución numérica en la población reclusa durante el período 1998-1999, para llegar a su límite mínimo en el año 2000 con sólo 15.107 reclusos, lo cual representa una disminución de 37% con respecto al año 1998. Lo preocupante es que la población atendida en el Programa de tratamiento no institucional durante ese mismo período (1998-2000) experimentó un incremento de 110%. Sin duda una escalada inesperada para las distintas ins-

Figura 1  
Población reclusa y en prelibertad, 1998-2004



Fuente: elaboración propia sobre datos suministrados por la Dirección General de Custodia y Rehabilitación del Recluso, del Ministerio del Interior y Justicia. \*Las cifras de 2004 corresponden a la segunda semana del mes de octubre.



tancias del sistema de justicia y riesgosa para la vida de un Programa, cuyas bases no habían sido fortalecidas desde su creación en 1980.

Ante la incapacidad de las instituciones del Estado para asumir con seriedad la reforma procesal penal y fortalecer las estructuras administrativas y jurisdiccionales destinadas a su ejecución, no se encontró otra solución que reformar el Código Orgánico Procesal Penal en el año 2000 y luego en el 2001, estableciendo un cerco para la obtención de la suspensión condicional de la ejecución de la pena y las formas alternativas de cumplimiento de pena. Ello explica en cierta medida porqué durante el período comprendido entre los años 2000-2002, la población en prelibertad se mantuviera relativamente estable, mientras la población reclusa ascendía nuevamente.

Aún cuando actualmente la tendencia de las dos poblaciones muestra que la población reclusa se ha mantenido numéricamente estacionaria durante los últimos tres años, con una población promedio de 19.000 internos, llama la atención que la población atendida en libertad, presenta un descenso de 15% en el año 2004 con respecto al 2000 (Figura 1), sobre todo si esa disminución va aparejada al incremento de los egresos por revocatoria del total de las medidas atendidas a través del Programa durante los últimos años (Cuadro1).

Más que dar cuenta de las causas del incumplimiento en las medidas alternativas – para ello existen investigaciones realizadas sobre el desempeño de los beneficiados y estudios que han identificado factores individuales y sociales que inciden en el incumplimiento (ver Birkbeck, 2002, 2003) –, interesa volver la mirada al interior de la institución encargada de su administración, poniendo en relieve características y circunstancias que inciden, o pueden incidir, en la administración y ejecución de cada una de las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena establecidas en el Código Orgánico Procesal Penal.

**Cuadro 1**  
**Egresos por revocatoria**

<b>Años</b>	2001	2002	2003
Población	13366	13217	12296
Revocatorias	<b>384</b>	<b>771</b>	<b>889</b>

Fuente: Ministerio del Interior y Justicia, 2002, 2003, 2004. Elaboración propia.

#### **4. LAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CUMPLIMIENTO DE PENA. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES**

##### **4.1. El trabajo fuera del establecimiento**

Una de las primeras formas de libertad anticipada es el trabajo fuera del establecimiento, cuya naturaleza confronta serias confusiones, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo.

El trabajo fuera del establecimiento, conocido genéricamente como “destacamento de trabajo”, es aquella medida a través de la cual el penado recluso, egresa del recinto carcelario una vez cumplida una cuarta parte de la pena – junto con otros requisitos establecidos en el artículo 501 del Código Orgánico Procesal Penal – con la finalidad de trabajar en la localidad y debiendo pernoctar en un área del establecimiento penitenciario. También se encuentra regulado en el artículo 66 de la Ley de Régimen Penitenciario en la forma que sigue:

El trabajo fuera de los establecimientos se organizará por grupos que, con la denominación de destacamentos y bajo la dirección y vigilancia de personal de los servicios penitenciarios, serán destinados a trabajar en obras públicas o privadas en las mismas condiciones que los trabajadores libres.

Ante el desuso en que ha caído el trabajo en destacamento o grupos, en la práctica se recurre al artículo 68 de la Ley de Régimen Penitenciario, el cual prevé la autorización a penados para “trabajar sin vigilancia especial fuera del establecimiento, **pernoctando en el mismo, cuando tengan trabajo asegurado en la localidad y el ejercicio de su profesión, arte u oficio, no permita su destino a destacamentos**” (Destacado nuestro).

A pesar que el trabajo fuera del establecimiento se encuentra regulado expresamente en los artículos 66, 67, 68 de la Ley de Régimen Penitenciario y 501 del Código Orgánico Procesal Penal, en la práctica esta fórmula se ha desconfigurado de tal manera, que es otorgada a los penados sin que los mismos tengan trabajo asegurado y sin que pernocten en el establecimiento, contrario a lo establecido en la legislación. En este sentido, según información estadística suministrada por la Dirección de Reinserción Social (anti-

gua División de Medidas de Prelibertad) de la Dirección General de Custodia y Rehabilitación del Recluso, hasta la segunda semana del mes de octubre del año 2004, 1.349 penados se encuentran bajo esta medida, de los cuales un 54% pernoctan en el establecimiento y un 46% de ellos – por autorización de los Jueces – la cumplen en su domicilio, situación que evidentemente desnaturaliza la medida, haciéndola mucho más permisiva que el resto, al transformarla – como lo han señalado Morais (2003a) y Fernández (2003) – en una especie de libertad condicional anticipada.

En cuanto a la administración de esta medida, es importante resaltar que el destacamento de trabajo nunca fue concebido como un subprograma del Programa de tratamiento no institucional, básicamente por el grado de vinculación que mantiene el recluso al establecimiento penitenciario, esto es, al medio cerrado, pero desatendiendo su naturaleza, la Dirección General de Custodia y Rehabilitación del Recluso – ante la inminente entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal – asigna en 1998 la responsabilidad de la atención y supervisión de destacamentarios (intramuros) a los delegados de prueba del Programa de tratamiento no institucional (extramuros), creándose de esta forma un híbrido que genera confusiones e indeterminaciones incluso proyectadas al ámbito jurisdiccional, y que propicia abusos y omisiones en la concesión y regulación de esta medida.

Sin duda alguna, la desnaturalización progresiva del destacamento de trabajo, consecuencia de una profunda confusión organizativa y una selectiva (des)aplicación de la ley (al establecer régimen de pernocta para algunos destacamentarios y no así para otros), es una circunstancia que evidencia las contradicciones en la ejecución de esta medida y cuya incidencia puede incluso ser considerada a la luz del éxito o fracaso de la misma<sup>1</sup>.

1 Al respecto, vale mencionar que para el año 2003, la revocatoria – decidida por los jueces de ejecución y devenida del incumplimiento en el destacamento de trabajo – representó un 38% del total de las causas de egreso, entre las cuales también se encontraban el cambio de medida, la muerte del penado y el cumplimiento de pena, entre otros motivos. (Ministerio del Interior y Justicia, 2004) Así mismo, un estudio realizado por Birkbeck (2003) sobre el desempeño penal bajo el destacamento de trabajo en la región andina, arroja un alto porcentaje de evasión y ausencia del área de pernocta, como causa principal de incumplimiento de la medida.

#### **4.2. El destino a establecimiento abierto**

El régimen abierto es considerado una importante evolución en los regímenes penitenciarios de nuestra época (Cuello Calón, 1958) y consiste en la permanencia del penado, llamado residente, en un Centro de Tratamiento Comunitario. Se encuentra consagrado en los artículos 65 y 81 de la Ley de Régimen Penitenciario y puede ser acordado a aquellos penados que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 501 del Código Orgánico Procesal Penal, entre ellos, haber cumplido una tercera parte de la pena impuesta.

La concepción y fundamentación teórica de la medida de régimen abierto en Venezuela, se adecua a lo establecido en el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que en lo concerniente a establecimientos abiertos, señalaba que estos debían caracterizarse por ausencia de precauciones materiales o físicas contra la evasión y en un régimen fundado en una disciplina aceptada. Estas son características que distinguen el régimen abierto de otras medidas.

Si bien es cierto que esta fórmula se encontraba prevista en la Ley de Régimen Penitenciario de 1961, no será sino hasta 1974 cuando comienzan a funcionar las primeras instituciones abiertas en Venezuela, las cuales eran secciones anexas a algunos establecimientos penitenciarios, aunque sin personal especializado ni suficiente. En un importante estudio realizado por Morais sobre el régimen abierto en Venezuela, se señala que durante el período comprendido entre 1976 y 1979, se registraron sólo 97 medidas de régimen abierto concedidas, cifra que representaba el 20,95% del total de casos evaluados que optaban a ésta fórmula. Según la autora, “El restante 70,05% no obtuvo diagnóstico negativo de peligrosidad ni pronóstico favorable” (1985:41).

Es a partir del año 1980, cuando al Programa de tratamiento no institucional le fue asignada la planificación e implementación de este régimen especial –básicamente por la afinidad que guardan las características del tratamiento aplicado en el medio abierto (Ministerio de Justicia, 1982) – y es así como en 1981 se crean los primeros Centros de Tratamiento Comunitario autónomos en Venezuela. Es mucho lo que promete esta fórmula alternativa a la tradicional cultura reclusoria venezolana, pues asegura asistencia individualizada, facilita los contactos familiares, comunitarios y laborales, se

administra sin necesidad de coacción física al estar basado en la autodisciplina del penado, y como la experiencia demuestra, su aplicación resulta mucho menos onerosa que los establecimientos penitenciarios, tanto financiera como socialmente.

En el año 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el régimen abierto como uno de los pilares del nuevo penitenciarismo y, en la misma línea – coincidiendo con la reforma del Código Orgánico Procesal Penal – desde 1999 se observa (Cuadro2) un considerable incremento de la población penada que se encuentra bajo esta fórmula de cumplimiento de pena.

La filosofía y organización que caracterizarían a este subprograma desde su creación, acompañados del sagrado principio constitucional y el consecuente incremento de la población bajo régimen abierto, deberían ser las principales garantías del fortalecimiento institucional y la definitiva consagración de esta medida en la cultura penitenciaria venezolana. Pero se observa que desde el año 1999 hasta la actualidad, la población en régimen abierto se ha incrementado en más de un 140%, mientras que – para el cumplimiento de esta medida – sólo 1 nuevo Centro ha sido puesto en funcionamiento (reabierto) con una capacidad para 30 residentes. Actualmente, existen administrativamente 19 CENTRO DE TRATAMIENTO COMUNITARIO y aún cuando desde hace aproximadamente cuatro años el Ministerio del Interior y Justicia – a través del Fondo Nacional de Edificaciones Penitenciarias (FO-

**Cuadro 2**  
**Población penada bajo la medida de régimen abierto, 1998-2004**

<b>Años</b>	<b>Población</b>
1998	525
1999	710
2000	1309
2001	1330
2002	1580
2003	1583
2004	1705*

Fuente: Elaboración propia sobre datos suministrados por la Dirección de Reinserción Social.  
\*Cifra correspondiente a la segunda semana del mes de octubre de 2004.

NEP) – tiene prevista la construcción de nuevos Centro de Tratamiento Comunitario, ninguno ha sido construido hasta la fecha. Por el contrario, más de un 70% de los centros existentes funcionan en sedes alquiladas y para el año 2003, 7 de ellos se encontraban bajo amenaza de desalojo. Para octubre del año 2004, 3 de ellos se encontraban fuera de funcionamiento. Restan 16 Centro de Tratamiento Comunitario operativos, con una capacidad instalada de 575 plazas para albergar 1.705 residentes, lo que significa una sobrepopulación de 196%, un déficit de 1.130 plazas y, evidentemente, la imposibilidad de dar operatividad a esta institución en Venezuela.

Por otro lado, de los 1.705 penados que se encuentran en régimen abierto, sólo 821 pernocta y el resto se encuentra de “Permiso de supervisión especial”, los cuales son otorgados por los Tribunales de Ejecución. Esta modalidad, considerada como “régimen especial”, pero bajo la cual se encuentra el 52% de la población, es muy recurrida ante el inminente hacinamiento de los Centros. Aún con su aplicación, subsiste un déficit de 246 plazas para albergar a la población bajo régimen abierto que reside en los Centro de Tratamiento Comunitario que se encuentran en el territorio nacional.

Factores como los descritos, sumados al insuficiente número de delegados de prueba para atender los casos bajo régimen abierto y una desfasada normativa interna<sup>2</sup>, entre otros factores, impiden la correcta aplicación de este régimen, amparado constitucionalmente. No deja de ser preocupante que sea justamente esta medida, la que paradójicamente presente la mayor cantidad de revocatorias decididas por los tribunales, entre otros motivos de egreso, durante los años 2002 (81,7%) y 2003 (41,1%). (Ministerio del Interior y Justicia, 2003, 2004).

2 El Reglamento Interno de los Centros de Tratamiento Comunitario que se mantiene vigente no se corresponde con las modificaciones que se han realizado a la legislación procesal penal ni penitenciaria de nuestro país, a pesar que varios anteproyectos han sido elaborados como reflejo de los múltiples esfuerzos por reformar y ajustar la normativa interna de los Centros a las exigencias del sistema de justicia. El último de estos anteproyectos fue presentado y discutido en el año 2003 por un grupo de Directores de Centro, Jueces y Fiscales, entre otros especialistas.

### **4.3. La libertad condicional**

La libertad condicional es la última de las fórmulas alternativas del cumplimiento de la pena previstas en la legislación venezolana y consiste en el egreso definitivo del interno del establecimiento penitenciario. Es otorgada a aquellos penados que reúnen los requisitos establecidos en el artículo 501 del Código Orgánico Procesal Penal, entre ellos haber cumplido las dos terceras partes de la pena impuesta.

La misma, se consagra por primera vez en la Ley de Régimen Penitenciario de 1961, para la cual no se establecía asistencia ni control alguno. Será en el año 1981, cuando una Ley de Reforma Parcial de la Ley de Régimen Penitenciario, mediante su artículo 3º, establezca expresamente que la medida “estará sujeta a la supervisión y vigilancia del delegado de prueba designado por el Ministerio de Justicia”, ubicando de esta forma la medida dentro del ámbito de acción del Programa de tratamiento no institucional.

A tal efecto, se diseña un sub programa para su ejecución, que incluiría asistencia técnica a los fines de adaptar progresivamente al sujeto al medio ambiente familiar y social, estrechar vínculos familiares que favorezcan el establecimiento de unas relaciones interpersonales adecuadas, incentivar el sentimiento de seguridad y confianza en sí mismo, además de facilitar su incorporación al campo laboral (Ministerio de Justicia, 1982).

Actualmente, en la práctica el penado bajo libertad condicional es supervisado por los delegados de prueba de las Unidades Técnicas (antiguas Coordinaciones zonales de tratamiento no institucional) por un tiempo igual al remanente de la pena y su supervisión por parte de estos funcionarios, supone un menor nivel de intervención y exigencias con respecto al régimen de semi libertad, en el sentido de no requerir – bajo amenaza de revocatoria – constancia de trabajo, informe del patrono, la permanencia del penado en establecimiento alguno, ni el sometimiento a normativas especiales contenidas de un sistema sancionatorio propio, como el destacamento de trabajo (Manual de Funcionamiento) ó el régimen abierto (Reglamento Interno).

Esta medida debe facilitar al penado alcanzar mayores niveles de éxito en los contactos familiares, sociales, laborales y en el progresivo descenso de la estigmatización producida por el medio cerrado. En este sentido, el año 2003 cierra con 2.262 liberados atendidos en el Programa y es impor-

tante señalar que de 751 egresos registrados, un 74% de los casos cumplió pena satisfactoriamente y sólo el 13% egresó por revocatoria, representando la cifra más baja de incumplimiento de cualquiera de las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena. Entre otras causas relacionadas al cumplimiento o incumplimiento de esta medida, que pueden corresponder a características específicas de la población en referencia, deben tomarse en cuenta las variables asociadas a los mecanismos implementados para el seguimiento del caso por parte del delegado de prueba, los cuales tienden a ser, como se mencionó anteriormente, menos exigentes que el destacamento de trabajo y el régimen abierto, más aún si se toman en cuenta factores como la desorganización y altos niveles de hacinamiento que caracterizan los anexos y centros de cumplimiento de esa medidas.

## **5. LAS BARRERAS PARA EL NUEVO PENITENCIARISMO CONSTITUCIONAL**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 272, establece un entramado de principios que deben servir de base para el desarrollo del sistema penitenciario, entre los cuales se prevé que “las fórmulas alternativas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria”, pero pese a tal resolución y al vertiginoso crecimiento de la población en prelibertad (en más de un 120% durante el período 1998-2001), ningún ajuste se ha realizado para fortalecer las bases estructurales del Programa que sirve de plataforma para el desarrollo de estas medidas. Por el contrario, el mismo se ha visto gravemente afectado a nivel presupuestario y, en cuanto a la escasez de recurso humano, puede señalarse que para octubre de 2004 – según información suministrada por la Dirección de Reinserción Social – llegan a atenderse entre 100 y 150 casos – en todas las medidas, salvo régimen abierto – por cada delegado de prueba en las Unidades de Puerto Cabello, San Juan de los Morros, Barquisimeto, San Felipe, El Vigía, San Cristóbal, Carúpano, Ciudad Bolívar y San Félix, entre otras. Mención aparte merece la Unidad de Guanare donde, hasta el mes de octubre de 2004, son atendidos 320 casos por un solo delegado de prueba.



Evidentemente, la capacidad de atención de los casos ha llegado a límites insostenibles, por un lado como consecuencia del peligroso crecimiento, durante los últimos años, de la población que se encuentra bajo alguna fórmula alternativa a la privación de libertad y, por el otro, debido a la ausencia de una política de ingreso de personal calificado, todo lo cual pone en riesgo las bases fundacionales y estructurales del Programa y por ende, la ejecución de la probación y de las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena en Venezuela.

Por otro lado, el hacinamiento que existe en los Centros de Tratamiento Comunitario constituye uno de sus principales problemas, trayendo como consecuencia una peligrosa saturación que deteriora notablemente el tratamiento impartido, trasladando la ineficacia del tratamiento carcelario al tratamiento no institucional, desbordando la capacidad de atención, gerencia y control en estos establecimientos.

Mención aparte merecen las dependencias administrativas encargadas de la coordinación y ejecución del programa en las regiones, las Coordinaciones Regionales, de las cuales dependen treinta y una (31) Unidades Técnicas y diecinueve (19) Centros de Tratamiento Comunitario. Pues bien, resulta un hecho incontestable – y que la administración pública al parecer ha comprendido – que la desconcentración conlleva a la regionalización y esta es una primera garantía de éxito para la gestión pública. Tanto es así, que desde el mismo Ministerio del Interior y Justicia se alude a la necesidad de crear Coordinaciones Regionales de Seguridad Ciudadana (de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, 2001) e incluso se plantea la reapertura de Coordinaciones Regionales para Prevención del Delito, ante la necesidad de direccionar mejor los programas en ésta área.

A esta lógica y necesaria tendencia, se contraponen las propuestas de reestructuración del sistema penitenciario en lo que a las instancias que administran las fórmulas alternativas a la pena privativa de libertad se refieren, las cuales apuntan a la eliminación de las instancias regionales que le han dado sentido, coherencia y continuidad al Programa de tratamiento no institucional durante 24 años, continuidad que resulta fundamental para la subsistencia del mismo, pues no hay que olvidar que la inestabilidad administrativa por el constante cambio de autoridades y la falta de especialización de las mismas, propicia la improvisación y la contingencia. Pero en de-

finitiva, son las instancias regionales las encargadas de administrar las fórmulas alternativas de cumplimiento de pena en las distintas regiones de Venezuela, fórmulas que – dicho sea de paso – tienen rango constitucional.

La alternativa ideada por la Dirección de Custodia y Rehabilitación del Recluso del Ministerio del Interior y Justicia para suplir la ausencia de las instancias regionales luego de su eliminación, es crear nuevas instancias, centralizadas, que funcionen desde Caracas, y que desde allí, se coordine y supervise el funcionamiento de treinta y una (31) Unidades técnicas y diecinueve (19) Centros de Tratamiento Comunitario, sin contar con todos los equipos técnicos que, previa solicitud de los Tribunales, realizan evaluaciones psico-sociales a aquellos penados y procesados que (en reclusión o en libertad) optan por alguna medida sustitutiva a la privación de libertad. Todo ello dirigido desde la sede central.

Pero no sólo al ámbito institucional se limitan las contradicciones del sistema. La desarticulación es general. La deslegitimación en que se ve sumida la fase de ejecución de penas subyace en la improvisación de sus operadores, en la falta de continuidad administrativa y en una marcada desarticulación entre leyes, políticas y líneas de acción en materia penitenciaria, así como entre los organismos de justicia penal entre sí.

En este sentido, la separación entre la administración de justicia y administración penitenciaria – surgida a partir del Código Orgánico Procesal Penal – debió haberse reducido con la creación de la figura del Juez de Ejecución, sin embargo, la falta de delimitación entre las funciones jurisdiccionales y administrativas crean grandes fricciones entre las dos instituciones, sin mencionar las confusiones generadas debido a la falta de coherencia del sistema penal y una confusa y desarticulada legislación penitenciaria.

## **7. CONSIDERACIONES FINALES**

A pesar de los intentos por insertar y desarrollar figuras alternativas de cumplimiento de la pena (y “al” cumplimiento de la pena) privativa de la libertad, la caótica dinámica penitenciaria las ha sometido a un proceso degenerativo, desnaturalizándolas, restringiendo formalmente su aplicación y efectividad. El camino hacia un modelo que permita la aplicación de penas

alternativas a la reclusión, que permita cumplir cabalmente con los objetivos promulgados por la Constitución en cuanto al desarrollo del sistema penitenciario venezolano, donde el penado pueda llevar una vida – total o parcialmente – en libertad, se encuentra truncado.

La falta de provisión de medios humanos y materiales suficientes para recorrer este camino, las continuas restricciones legislativas al régimen alternativo de cumplimiento de pena en libertad, todo ello parece responder a una política de administración de justicia apoyada en una cultura donde la privación a la libertad no cede espacios, que no concibe el desarrollo de políticas y estrategias en torno a la aplicación de medidas alternas.

En nuestro país, el des-conocimiento en lo que a la ejecución de medidas alternativas de cumplimiento de pena se refiere y la falta de re-conocimiento del Programa de tratamiento no institucional, revierte los efectos de lo poco o mucho que pudo haberse avanzado durante los últimos 24 años, en materia de política criminal y muy específicamente, en el sistema penitenciario.

Como ha podido observarse, el nivel constitucional y legal bajo el cual se amparan estas medidas, dista mucho de su puesta en práctica y particularmente durante los últimos años, ni las reformas legislativas que han tenido incidencia en lo penitenciario, ni la práctica, dan muestras de una sincera voluntad de dar preferencia a las formas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad. Podría asegurarse que es esa cultura jurídica e institucional anquilosada en la reclusión como principio, la que está socavando las bases del nuevo penitenciarismo, cultura de la cual la administración penitenciaria parece ser la principal representante.

Si algo queda claro, es que el sistema penitenciario venezolano ha estado caracterizado por serias contradicciones entre el discurso y la práctica, y a pesar del terrible panorama penitenciario y la progresiva deslegitimación del sistema de administración de justicia penal, todavía hoy la prisión se erige como la opción por excelencia, mientras las posibilidades de éxito que las medidas alternas podrían alcanzar, son desaprovechadas.

Ahora bien, si se asume – aunque sea parcialmente – que el sistema penitenciario venezolano contiene procesos de criminalización y descriminalización, a través del ámbito institucional y no institucional respectivamente, queda en manos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, determinar

el peso y la importancia que debe dársele a cada uno de estos procesos, a apostar al endurecimiento o a la humanización del sistema penitenciario, atendiendo siempre al sistema de justicia que quiera implantarse y teniendo presente el grave riesgo de incurrir en excesos, inconstitucionales e innecesarios, en lo que a ejecución de penas se refiere.

## LISTA DE REFERENCIAS

- BARATTA, A. **Criminología crítica y crítica del Derecho Penal**. Siglo Veintiuno Editores, México (México), 1989.
- BIRKBECK, Ch. “El funcionamiento del régimen de prueba en Venezuela. Un estudio de la región andina, 1980-2000”, En: **Capítulo Criminológico**. Vol.30, N° 2:49-82. ICLAC, Maracaibo (Venezuela), 2002.
- BIRKBECK, Ch. “El desempeño penal bajo el destacamento de trabajo en la región andina de Venezuela (1999-2002)”. **Capítulo Criminológico**, Vol. 31, N° 4: 33-74. ICLAC, Maracaibo (Venezuela), 2003.
- BRAVO DAVILA, L. **Bases para el desarrollo de un sistema de probación en Venezuela**. Caja de Trabajo Penitenciario, Caracas (Venezuela), 1981.
- BRAVO DAVILA, L. **La Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena. Fundamentos y Aplicación del Tratamiento en Libertad**. Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela). 1983.
- CANESTRI, F. **La probación. Método de Tratamiento Individual del Delincuente**. Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela), 1981.
- CHIOSSONE, T. **Apuntaciones de Derecho Penitenciario**. Ministerio de Justicia, San Juan de los Morros (Venezuela), 1952.
- CUELLO CALÓN, E. **La moderna penología**. Editorial Bosch, Barcelona (España), 1958.
- FERNANDEZ, M. “La ejecución en el Código Orgánico Procesal Penal. Planteamientos sobre la Reforma Parcial”, ponencia presentada en las **III Jornadas Nacionales de Delegados de Prueba y Medidas de prelibertad**. Mérida (Venezuela), 2003.
- FERRAJOLI, L. **Derecho y Razón**. Editorial Trotta, Madrid (España), 2001.

GOMEZ GRILLO, E. "El actual penitenciarismo constitucional en Venezuela", En: **Ciencias Penales: temas actuales**. Publicaciones UCAB, Caracas (Venezuela), 2003.

HENRIQUEZ BILBAO, G. y GONZÁLEZ, M. "El proceso de selección de penados en el marco de un modelo prosocial de tratamiento", ponencia presentada en las **III Jornadas Nacionales de Delegados de Prueba y Medidas de Prelibertad**, Mérida (Venezuela), 2003.

LINARES ALEMAN, Myrla. **El sistema penitenciario venezolano**. Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela), 1977.

LOPEZ REY, M. **Criminología. Teoría, delincuencia juvenil, prevención, predicción y tratamiento**. Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid (España), 1975.

MALDONADO, O. **Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena**. Italgráfica, Caracas (Venezuela), 1990.

MINISTERIO DE JUSTICIA. **Memoria y Cuenta: 1971, 1979, 1981**. Caracas (Venezuela), 1972, 1980, 1982.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. **Memoria: 2001, 2002, 2003**. Caracas (Venezuela), 2002, 2003, 2004.

MORAIS, M. **El Régimen Abierto en el sistema penitenciario venezolano. Implementación y Funcionamiento**. Cuerpo Técnico de Policía Judicial, Caracas (Venezuela), 1985.

MORAIS, M. "La libertad del penado en la fase de ejecución de la pena", En: **Quintas Jornadas de Derecho Procesal Penal: La segunda reforma del Código Orgánico Procesal Penal**, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas (Venezuela). 2002.

MORAIS, M. "El rol actual del delegado de prueba en el sistema de justicia venezolano", ponencia presentada en las **III Jornadas Nacionales de Delegados de Prueba y Medidas de Prelibertad**. Mérida (Venezuela), 2003a.

MORAIS, M. "Enfoque evaluativo del Código Orgánico Procesal Penal en lo referente a la ejecución de sentencias", En: **Ciencias Penales: temas actuales**. Publicaciones UCAB, Caracas (Venezuela), 2003b.

QUINTERO MORENO, R. "La suspensión Condicional de Proceso en la Legislación Penal Venezolana", En: **Quintas Jornadas de Derecho Procesal Penal: "La segunda reforma al CÓDIGO ORGÁNICO PROCESAL PENAL"**, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas (Venezuela), 2002.

- RODRIGUEZ DIAZ, Juan Bautista. **El sometimiento a juicio en la ley venezolana**. Temis, Bogotá (Colombia), 1982. *Prólogo de Gómez Grillo, E.:* P. XI.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Criminología. Aproximación desde un margen**. Temis, Bogotá (Colombia), 1989.