



espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.26
Enero - Marzo
2017

1



Investigación, política pública y reforma legislativa: el caso del nuevo modelo policial venezolano

Keymer Ávila y Luis Gerardo Gabaldón***

Resumen

Este artículo discute la vinculación entre investigación y política pública a partir del caso de la reforma policial emprendida en Venezuela en 2006 y del reciente proyecto de reforma de la ley marco del nuevo modelo policial adelantado por la Asamblea Nacional, luego de las elecciones de 2015, que cambiaron la correlación de fuerzas políticas en el poder legislativo. Se revisan los antecedentes, contexto y limitaciones de la implementación del nuevo modelo policial, así como los argumentos que se esgrimen para justificar una inmediata reforma legislativa, discutiendo aspectos relativos a la evaluación, la rendición de cuentas y la naturaleza civil del servicio policial como prioridades y tareas del poder legislativo, más allá de los cambios normativos, en un contexto de polarización política, concentración y opacidad en el marco del ejercicio del poder.

Palabras clave: política pública; investigación orientada; policía; rendición de cuentas; reforma legal; poder legislativo.

Recibido: 07-09-2016 / Aceptado: 12-11-2016

* Universidad Central de Venezuela

** Universidad de Los Andes y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela.

E-mail: keymerguaicaipuro@gmail.com , luisgerardogabaldon@gmail.com

Research, public policy and legislative reform: the case of the new Venezuelan police model

Abstract

This article approaches the relationship between research and public policy taking as a case study the police reform initiated since 2006 in Venezuela and the recent project for reformation of the frame legislation for the police, in the context of the new correlation of political forces at the National Assembly due to elections in 2015. Background, context and limits of the police reform are addressed, as the reasons proposed for the projected reform, analyzing evaluation, accountability and civil police service as priorities for the new legislature, beyond formal rule change, within a climate of political polarity, concentration of power and opacity in police performance.

Keywords: Public policy; oriented research; police; accountability; legal reform; legislature.

1. Investigación y política pública

Cuando se discute la relación entre conocimiento e intervención social, especialmente en una época cuando el conocimiento no sólo fundamenta sino pretende legitimar las decisiones políticas, surgen varias interrogantes. ¿Cuál es la conexión entre la investigación y la política? ¿Quiénes son los actores en una y en otra? ¿A través de qué formas se manifiesta el enlace entre dos espacios diversos vinculados a la práctica social? ¿Qué importancia tiene dicha conexión para la gestión pública? El investigador se ocupa con constancia y dedicación a la reflexión y es exitoso en la medida en que ha trabajado largo tiempo y con constancia sobre un tema de estudio, lo que se define en el lenguaje moderno como la línea de investigación. El político, por el contrario, está orientado por la sagacidad y la oportunidad. Tiene que ser sagaz para captar la relevancia o el poder de alguna idea y, además, estar en condiciones de aprovechar el momento y la coyuntura para aplicarla. En materia de seguridad pública, como en muchas otras, el político navega veloz y apenas en contacto, para utilizar una metáfora marina, porque los temas de esa agenda son cambiantes y las oportunidades para proponerlos inestables, dependiendo de mutaciones en el clima social y cultural. Puede haber alguna recomendación que parezca razonable y fundada, aunque no sea el momento de aplicarla porque la audiencia social o quienes gobiernan no son receptivos.

Ahora bien, ¿Cómo llega el investigador a la propuesta política si existe esta tensión fundamental? ¿Cómo explicar dentro de esa tensión la presión de la modernidad por la legitimación de la acción social mediante el conocimiento fundado? ¿Cómo se resuelven

en la práctica los desencuentros entre quienes reflexionan desde ambientes informados por la ética y los recursos de la investigación y quienes deben proponer, aprobar y ejecutar programas y planes de gestión social?

La experiencia de la reforma policial adelantada en Venezuela a partir de 2006 planteó un escenario interesante para reflexionar sobre esa tensión y esas demandas, aparentemente contrapuestas. A algunos investigadores les llegó una oportunidad para participar en una cuestión de elevada sensibilidad política, como el cambio de la policía, sin estar vinculados por afiliación personal o por ideología con el gobierno, cosa que podría parecer sorprendente, dado que la policía es el brazo coactivo del Estado para asegurar, entre otras, la ejecución de las disposiciones gubernamentales. Hubo una oportunidad para orientar un cambio en la operación de la policía mediante el aporte de ideas y reflexiones acumuladas y orientadas por la investigación. Esa participación facilitó la comunicación de ideas y experiencias y la articulación con personas de diverso perfil, entre quienes se encontraban funcionarios gubernamentales de nivel estratégico, mediante un lenguaje menos técnico y con el compromiso de compartir una tarea de estudio, valoración y propuestas. El resultado fue productivo y se ha avanzado por un camino no exento de dificultades de diverso tipo. Los diagnósticos, aportes conceptuales y metodológicos, la amplitud de la consulta pública y el posterior apoyo ministerial, han permitido que la reforma policial venezolana refleje un proyecto autóctono, ampliamente debatido y difundido y con una base de acuerdo político que ha rebasado la polarización ideológico partidista de los últimos años, aunque se manifieste como incompleto e incluso amenazado por diversas fuerzas e intereses. Se podría decir que el conocimiento fundado se encontró con la oportunidad política y se logró una ruta que no será fácil desandar.

2. ¿De dónde venimos en materia policial?

La inexistencia de una visión nacional y de una política unificada para las policías en el país fue un problema en Venezuela desde la independencia, pese a que desde 1937 comenzó un proceso de centralización unificadora, con la creación del Servicio Nacional de Seguridad, y desde 1969 se encomendó mayoritariamente a oficiales de la Guardia Nacional la dirección de los cuerpos estatales de policía (Gabaldón, 1999:138-139). Como consecuencia tardía de estos cambios y también debido a un proceso de desregulación operativa, las policías venían siendo cuestionadas por su autoritarismo y militarización. Casos como los “pozos de la muerte”, “el Amparo” y el “Caracazo”, fueron emblemáticos y representaban los excesos de las fuerzas de seguridad del Estado que cada vez se hacían más comunes. Por otro lado, las policías estaban atomizadas y muchas de ellas, locales y regionales¹ estaban concebidas como pequeños ejércitos privados del gobernante local, respondiendo a intereses político-partidistas. Además, la dispersión normativa en la materia competía con sus propios vacíos. La heterogeneidad, grandes asimetrías y ausencia de coordinación entre los distintos cuerpos de policía eran la regla,

1 La proliferación de las policías municipales a partir de 1990 planteaba la necesidad de homologar principios de actuación y gerencia policiales respetando los principios de actuación concurrentes establecidos en los artículos 156.6 (policía nacional), 164.6 (policía estatal) y 178.7 (policía municipal) de la Constitución (Gabaldón, 2009)

junto a la precariedad de la situación de los funcionarios policiales. El abordaje de toda esta complejidad fue lo que asumió el Estado en el año 2006, cuando el 10 de abril –poco después de los escándalos Faddoul, Kennedy y Sindoni, que implicaron participación policial en graves delitos y violaciones de derechos humanos - el Ministerio de Interior y Justicia crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) (Gabaldón, 2009; Ávila, 2012).

3. CONAREPOL

La CONAREPOL fue un espacio plural, diverso, técnico, académico e interinstitucional que trabajó en la formulación de un modelo policial basado en el respeto de los derechos humanos, la profesionalización de sus funcionarios y el carácter civil del servicio. Cumplió con sus tres tareas fundamentales: 1) Elaboró un diagnóstico general de la situación de los cuerpos policiales en el ámbito nacional, regional y municipal; 2) Diseñó un modelo policial adecuado a las condiciones sociales, culturales y políticas del país; 3) Sugirió recomendaciones inmediatas en procura de la efectividad del servicio policial, la disminución a las violaciones a los DDHH y el control de la gestión policial. Todo ello basado en una gran consulta nacional² y estudios sistemáticos, lo que aportó no solamente una base de conocimiento real, basado en investigación, datos y evidencia empírica, sino que además logró legitimidad, sentando un precedente importante en la elaboración de las políticas públicas en el país.

Se debatió por más de 9 meses acerca de la necesidad de reglar la función policial y de ejercer mayores controles sobre la institución, medidas que los actores políticos del gobierno veían materializadas en la creación de una ley de policía nacional. La CONAREPOL realizó importantes estudios y aportes en este sentido. Dos años después fue considerada la promulgación de una ley, rebasando la finalidad minimalista de la creación de un cuerpo de policía nacional, que era el núcleo de otro proyecto legislativo en marcha, de modo que se regulase en forma amplia el servicio de policía, estableciendo un nuevo modelo para todas las policías del país. Es importante destacar que la ley es sólo una parte del conjunto de políticas que se había trabajado en este espacio. Una ley no es suficiente por sí sola para solventar el complejo fenómeno de la inseguridad, pero sirve como instrumento para establecer formalmente las bases del nuevo modelo de las policías en el país, y en este sentido la nueva ley incorporó los principios del modelo policial surgido del diagnóstico y la consulta (Gabaldón, 2009). De esta manera, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y la Ley del Estatuto de la Función Policial instauraron formalmente al Sistema Integrado de Policía, la Universidad Nacional Experimental de Seguridad (UNES), la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y el Consejo General de Policía (CGP).³

2 A través de diversas estrategias: consulta abierta a la ciudadanía en general (en la que participaron más de 57.000 personas), a grupos vulnerables, a especialistas mediante mesas técnicas y talleres con expertos nacionales e internacionales (Achkar y Riveros, 2007).

3 El CGP se convirtió en el órgano asesor encargado de diseñar y planificar las políticas en materia policial. Ha publicado 34 resoluciones ministeriales sobre esta materia, las cuales establecen los estándares procedimentales del modelo policial venezolano. También ha publicado 25 manuales de procedimiento. Todo este esfuerzo se ve amenazado por la disposición derogatoria segunda del Proyecto de reforma actual.

4. Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana

La Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (LOSPCPNB), en un intento de ofrecer soluciones a los principales problemas identificados en el sistema de policía, se concentró en algunos aspectos organizativos generales:

- a. **Creación del Cuerpo de Policía Nacional:** en la LOSPCPNB se concibió la creación de un Cuerpo de Policía Nacional, que permitiría la integración en un mismo órgano, de diferentes competencias relacionadas con la alta criminalidad y con una mayor especialización en la ejecución de sus funciones.
- b. **Organización del Servicio de Policía Comunal:** concebido como una estrategia para fortalecer el trabajo entre la policía y la comunidad, dando paso así a un servicio policial esencialmente preventivo, proactivo, permanente, de proximidad, comprometido con el respeto de los valores, la identidad y la cultura propia de cada comunidad, que trabaja en conjunto con ella y las instituciones locales en la solución de los problemas en materia de seguridad. Los gobernadores y alcaldes deberían promover el establecimiento de este servicio (artículo 49) ya que el mismo se corresponde con la naturaleza local de sus gobiernos y consecuentemente de sus policías.
- c. **Designación de un Órgano Rector del Servicio de Policía:** la LOSPCPNB concibe a un Órgano Rector del servicio de policía, rectoría que está a cargo del Ejecutivo Nacional y la ejerce a través del Ministerio con competencia en seguridad ciudadana, en un intento de proporcionar una mayor gobernabilidad, orden, control y proyección de la función policial en los diferentes ámbitos político-territoriales. Las funciones de este Órgano Rector están establecidas en el artículo 18 de la ley, entre las cuales destacan el diseño de políticas públicas en materia de policía, así como la regulación, coordinación, supervisión, control, evaluación, intervención, suspensión y habilitación de los cuerpos que prestan este servicio.
- d. **Homogenización de los diversos Cuerpos de Policía:** La LOSPCPNB establece como aspecto clave la homogenización de los diversos cuerpos de policía en áreas fundamentales para su funcionamiento, mediante los principios de: 1) Supervisión y alerta temprana; 2) Capacitación; 3) Respeto a los DDHH; 4) Rendición de cuentas; 5) Indicadores de desempeño; 6) Uso de la fuerza. La finalidad es elevar la efectividad y eficiencia de los cuerpos de policía en el cumplimiento de sus funciones. Un aspecto fundamental de la reforma que fue plasmado en la ley es el carácter civil del servicio en términos de mando, personal, dirección, estructura, cultura, estrategias, tácticas, equipamiento y dotación (art. 6).

5. El proyecto de ley de reforma de ley organica del servicio de policia y del cuerpo de policia nacional (PLERLOSP)

El PLERLOSP aprobado por la AN en primera discusión el 19 de mayo de 2016, cuyos primeros 19 artículos al momento de redactar este artículo ya habían sido debatidos en segunda discusión el 24 de agosto del presente año⁴, ha sido focalizado y justificado en 6 aspectos⁵:

5.1. Facultades y armas de las policías estatales y municipales:

Según el art. 35 de la reforma propuesta,

“Son atribuciones comunes de los cuerpos de policía: (...) 17. La creación, cuando reúnan las condiciones para ello, de grupos o unidades tácticas o de operaciones especiales. 18. La utilización, cuando el cuerpo policial cuente con los recursos para ello, de naves y aeronaves para el apoyo de las operaciones policiales”.

Según la Disposición transitoria séptima,

“Con la entrada en vigencia de la presente Ley Orgánica, todas las armas y municiones que fueron retiradas de las policías estatales y municipales por alguna medida administrativa o por la aplicación de la resolución número 17.350, del 13 de febrero de 2011, emanada del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, publicada en Gaceta Oficial número 39.627, u otro instrumento jurídico de contenido similar, deberán ser devueltas por el Ejecutivo Nacional a los organismos de los cuales fueron sustraídas”.

Cada vez es más común leer y escuchar en algunos espacios mediáticos que los funcionarios policiales perdieron las ventajas que tenían ante el hampa desde el punto de vista armamentístico, logístico y financiero. Incluso algunos han acusado al nuevo modelo policial por haber “desarmado a las policías”. ¿Cómo abordar de la manera más seria y responsable este fenómeno? A continuación, con la información que hay disponible, se presentan algunos planteamientos sobre este particular.

El 21 de diciembre de 2009 se publicaron en Gaceta Oficial N° 39.332 las “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” (NARCAM); al año siguiente en Gaceta Oficial del 3 de mayo se publicaron las “Normas relativas a la dotación y equipamiento básico especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales” (NDEBECP). Estos instrumentos forman

4 <http://www.asambleanacional.gob.ve/noticia/show/id/16168>

5 http://www.el-nacional.com/politica/AN-quiere-reformar-policias-pais-Parlamento-reforma-ley_policia-Solorzano-Marmol_o_898110224.html ; http://www.eluniversal.com/noticias/sucesos/reforma-ley-del-servicio-policia-prohibe-las-zonas-paz_355915 ; <http://diariodecaracas.com/politica/izquier-reforma-ley-del-servicio-policia-es-muy-importante>

parte del diseño normativo del modelo policial que nace con la CONAREPOL y que luego desarrolló el CGP. Antes de 2006 lo que imperaba era la desregulación en materia policial y la discrecionalidad total en la prestación del servicio. Con el nuevo modelo policial se procuró establecer estándares mínimos para la mejora de este importante servicio público.

Estas normas tienen como objetivo regular estas materias y fortalecer las distintas funciones que tiene cada cuerpo policial en su ámbito político territorial, según sus competencias legales, que están vinculadas, de hecho, con sus capacidades y medios. La labor de las policías municipales es distinta a las de las estatales, y las de éstas difieren de las de la Policía Nacional. Las tres policías abarcan espacios político-territoriales distintos y tienen funciones y capacidades diferenciadas. Todo esto se encuentra claramente establecido en la LOSPCPNB, que además establece niveles y criterios de actuación policial que contribuyen a esta distribución funcional.

La reforma propuesta ignora los criterios y niveles de actuación policial. La Ley actual establece cuatro criterios: territorialidad, complejidad, intensidad y especificidad; dos corresponden a las situaciones que ameritan de la intervención policial (territorialidad y complejidad), y los otros dos son para la intervención misma (intensidad y especificidad). En la medida que las situaciones se hacen más complejas, la intervención policial será más intensa y/o especializada. Los criterios son reglas que deben utilizarse para distinguir sustantivamente la cualidad de una situación que amerita intervención policial, así como la cualidad de la intervención misma. En este sentido, a través del criterio se realiza un juicio valorativo para distinguir si una situación es compleja; a su vez sirve también para identificar si la intervención policial que responde a la situación es intensa, específica o ambas a la vez. En este contexto, los niveles serían la gradación de los criterios de situación o de intervención policial, en la siguiente escala: bajo, medio y alto (Gabaldón, Ávila, *et al.*, 2014). En este sentido, no se debe pretender que una policía municipal asuma situaciones que ameriten una intervención de alta intensidad (en términos de uso de la fuerza); en éstas deberían intervenir los cuerpos de policía de carácter nacional: PNB y CICPC, que tienen el entrenamiento y el armamento necesario (capacidad y medios) para su abordaje y control. Y en caso de ser éstos rebasados, pueden ser apoyados por la Guardia Nacional o el SEBIN. Estas cuatro instituciones tienen grupos tácticos y armamento especial para este tipo de situaciones. El reto institucional del Estado se encontraría en el aseguramiento y obligatoriedad de la oportuna intervención de estos organismos, cuando fuere requerida, por parte de cualquier cuerpo de seguridad, sea municipal, estatal o nacional. La denegación de este apoyo acarrea responsabilidades administrativas, laborales y hasta penales. Los artículos 35.17 y 40 del PLERLOSP atentan contra todo este diseño. En contraste, el artículo 74 propuesto en el PLERLOSP⁶ relativo a dotación de los cuerpos policiales pudiera ser acertado, siempre y cuando en éste se reafirme que cada cuerpo policial tiene competencias, capacidades y medios diferenciados, en los términos ya expuestos.

6 “**Artículo 74. Dotación.** Los cuerpos de policía deberán ser dotados de las armas y equipos que les permitan proteger con efectividad la integridad física y los bienes de los ciudadanos. El ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana deberá tomar acciones en este sentido. La Fuerza Armada Nacional, no podrá, cuando cuente con el material requerido, negar o dejar de contestar las solicitudes de compra de armas o municiones que realicen los cuerpos policiales nacionales, estatales o municipales del país.”

Además hay que considerar que las NARCAM en su artículo 8 establecen que los cuerpos de policía y órganos de seguridad ciudadana que prestan el servicio de policía, que demanden otro tipo o mayor cantidad de armamento del establecido, podrán tenerlo siempre y cuando justifiquen su requerimiento al órgano rector (índice de criminalidad, zona geográfica, densidad poblacional).

Respecto a la dotación y armamento de las policías surgen también las preguntas: ¿de dónde saca la delincuencia las armas de guerra? ¿Esa situación se resolverá repartiéndole este tipo de armamento a todas las policías del país? Algunos investigadores (Bandeira, 2011; Bandeira y Bourgois, 2006) sostienen que entre las principales fuentes del mercado ilegal de armas se encuentran los particulares y los cuerpos de seguridad del Estado, habiendo tenido las armas en un principio circulación legal. Una investigación sobre jóvenes y armas de fuego en Venezuela permitió establecer que la policía era percibida e identificada como el cuarto proveedor de armas entre los jóvenes delincuentes (Gabaldón y Serrano, 2001: 33-34). Lo que pareciera más conveniente es aplicar controles cada vez más estrictos sobre las instituciones responsables de este tipo de armamento y no generalizar su distribución. Sobre la suposición de que *los delincuentes están mejor armados que los policías* y debido a ello éstos resultan victimizados, debe destacarse que una investigación reciente permite sostener que, en los casos en los que funcionarios de las fuerzas de seguridad resultan víctimas de homicidio, cuando se contrasta el armamento que tenían víctimas y victimarios se observa que las primeras tenían un porcentaje más alto de armas largas (5,7%) que los segundos (4,9%). En estos escasos episodios se trataba de víctimas y victimarios militares; en la mayoría de los casos (85%) tanto víctimas como victimarios portaban solamente pistolas, lo cual indica que el armamento de ambos era bastante similar (Ávila, 2016).

Todo ello permite concluir que las armas no deben ser asignadas con ligereza ni ser utilizadas discrecionalmente, incluso entre las mismas policías. La distribución generalizada de armas de guerra pudiera ser un falso remedio que agravaría la enfermedad. El problema no es legislativo, ni normativo, sino político, gerencial y administrativo. No es necesario hacer una reforma de la ley al respecto, la investigación disponible no la apoya, y con ello se estaría socavando el modelo policial anclado en criterios y niveles de intervención como parámetros para una racional y efectiva distribución de recursos y funciones.

5.2. La rectoría del Ministerio de Interior y la discusión sobre la intervención de las policías

El Proyecto de reforma en diversos artículos (7, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 26.3, 27, 28, 30.1, 35.4, 43, 44, 45, 50, 59, 77 y disposición transitoria cuarta) suprime y en otros modifica la palabra rector, rectoría, control, supervisión, por coordinador o coordinación, intentando mermar competencias del Poder Público Nacional, que conforme al artículo 156.2 Constitución tiene como responsabilidad la defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.

El Ministerio con competencia en seguridad ciudadana, según los artículos 27, 73 y 76 de la LOSPCPNB, sólo garantiza estándares generales mínimos del modelo policial a nivel nacional (respecto a la dotación, equipamiento, entrenamiento y desempeño), en procura de elevar la calidad del servicio y la tutela de los derechos fundamentales de las personas. Esto se ve afectado por las diversas supresiones que el Proyecto de reforma hace en su artículo 19 de los numerales 5 (intervención y suspensión), 9 (parcialmente respecto a la formación y capacitación), 10 (sistema único de credenciales) y 16 (habilitación); artículo 20 (oficinas técnicas de supervisión y fiscalización), todo lo cual comprometería la necesaria homogenización de los cuerpos de policía a través de estándares mínimos. La tarea del órgano rector incluye el apoyo mediante asistencia técnica a estados y municipios (artículo 74 LOSPCPNB). No existe posición jerárquica ni de subordinación alguna, ni administrativa ni financiera, entre el Ejecutivo Nacional y los estados y municipios. A estas entidades, según el artículo 28 de la LOSPCPNB, se les reafirman todas sus competencias constitucionales y legales. La rectoría del Ministerio es respecto a los estándares y el resguardo del modelo policial en todo el país, no sobre la dirección, comando y operatividad cotidiana de las policías estatales y municipales. En los municipios y estados la autoridad de policía, en términos jerárquicos y políticos, corresponde a los Alcaldes y Gobernadores, quienes designan a sus respectivos directores de sus cuerpos policiales (artículos 28, 29, 42 al 46, 49 y 75 LOSPCPNB). Habría que progresar, más bien, hacia un ejercicio efectivo, general y sin visos clientelares o de intereses particularistas por parte de alcaldes y gobernadores, en el ejercicio de sus competencias en materia de control del servicio policial en sus respectivas circunscripciones (Monsalve Briceño, 2015).

El artículo 19 del Proyecto de reforma suprime el numeral 5 del artículo 18 de la LOSPCPNB relativo a la intervención y suspensión de los cuerpos de policía por parte del órgano rector; elimina también la asistencia técnica, la intervención y la suspensión consagrada en los artículos 74 al 75 de la LOSPCPNB. Además, el artículo 28 de la reforma suprimiría la habilitación establecida en los artículos 27 y 73 de la LOSPCPNB. Esto traería como consecuencia la vuelta a la discrecionalidad y dispersión que la CONAREPOL trató de limitar.

La intervención de los cuerpos de policía plasmada en la LOSPCPNB sólo se realiza cuando se determina la “participación masiva y continuada de sus funcionarias y funcionarios en violación de los derechos humanos, en redes delictivas o en actividades que atenten contra el orden constitucional”. Estos procedimientos pueden hacerse de oficio o a solicitud del Ministerio Público, o de los propios Gobernadores o Alcaldes (artículo 75 LOSPCPNB). Estas funciones del órgano rector se encuentran desarrolladas en detalle en las “Normas sobre procesos de habilitación, intervención y suspensión de los cuerpos de policía” (NOPHISCUP), publicada en Gaceta Oficial N° 40.217, del 30 de julio de 2013. Estas normas tienen como finalidad: a) establecer los principios rectores y los procedimientos para estas atribuciones; b) contribuir a establecer y desarrollar, desde la propia creación de los cuerpos de policía, las condiciones para elevar la calidad del servicio y el cumplimiento de los estándares establecidos en las leyes, reglamentos y resoluciones; c) garantizar el respeto de los DDHH de las personas, mediante la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los estándares y normativas establecidos para el

desempeño policial (artículo 2 NOPHISCUP). La existencia de normas de procedimiento claras para velar por el cumplimiento del modelo policial es una garantía para evitar que estas funciones se desvíen mediante prácticas discrecionales o arbitrarias. Si la necesidad es el cuestionamiento de estos procedimientos, el objeto de la reforma debe ser la aludida resolución, no la LOSPCPNB.

Dado que toda norma es perfectible y que, probablemente, la iniciativa de la reforma en esta materia podría obedecer a la percepción de abuso político en los procesos actualmente en curso de intervención de cuerpos policiales, debe mencionarse que en los debates iniciales de la LOSPCPNB se sugirió que el órgano rector debía ser un cuerpo colegiado con las más altas responsabilidades en la aplicación del modelo policial. Este fue el sentido del Consejo General de Policía, no concebido inicialmente como un órgano asesor, sino como un ente cuyas recomendaciones fuesen de carácter vinculante. Por otra parte, en cuanto a los procesos de intervención y suspensión, en las primeras discusiones de la ley también se planteó la exigencia de una orden judicial previa que decidiera sobre los supuestos que motivasen la intervención, cuyo proceso debía ser acompañado, además, por un fiscal del Ministerio Público como garante del debido proceso, así como intervención judicial cautelar frente a suspensiones arbitrarias. La discusión legislativa, por consiguiente, debería concentrarse en las formas, en el procedimiento, y no en la rectoría, intervención o suspensión mismas.

5.3. Registro de funcionarios policiales destituidos

Según el Artículo 19 de la reforma propuesta, se establece en el n. 15 como competencia,

“Crear un registro automatizado que contenga la información relativa a los funcionarios policiales que hayan sido destituidos del Cuerpo de Policía Nacional, del CICPC, de las policías estadales y municipales o de cualquier otro organismo civil de seguridad del Estado, por haber incurrido en delitos o faltas graves.”

Según el Artículo 58, parágrafo único:

“El ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana creará un registro automatizado destinado a concentrar la información de todos los funcionarios policiales que hayan sido destituidos de cualquier cuerpo de policía, por haber incurrido en delitos o faltas graves. Las autoridades de los cuerpos policiales tendrán acceso a este registro.”

Según la DISPOSICIÓN TRANSITORIA NOVENA,

“En un término no mayor de tres meses, luego de la entrada en vigencia de la presente Ley Orgánica, el ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana deberá crear y poner en funcionamiento el registro automatizado al que se refiere el Parágrafo Único del artículo 58 de esta Ley.”

El coloquialmente conocido “reciclaje de funcionarios” es un problema que debe abordarse dentro de cada institución policial y formar parte de sus manuales internos de procedimiento para el ingreso, carrera y ascensos. Desde el punto de vista normativo estas normas son propias de Reglamentos de Ley o Resoluciones vinculadas con Estatutos de Personal, todas de carácter sub-legal. En todo caso, estos aspectos administrativos y procedimentales, no forman parte de la LOSPCPNB, sino de la Ley del Estatuto de la Función Policial (LEFP), la cual ya establece el registro de desincorporación de funcionarios destituidos en su artículo 103, en concordancia con sus artículos 22 (Registro Público Nacional de Funcionarios Policiales) y 33 (Historial Personal de los Funcionarios Policiales). Las Normas sobre el Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales e Historial Personal (NORNAFUPHIP) fueron publicadas en Gaceta Oficial N°39.686, del 1 de junio de 2011, con el objeto de regular la organización y funcionamiento del mencionado registro, “así como la organización, resguardo, seguridad, conservación, valoración, desincorporación y transferencia del historial personal de los funcionarios y funcionarias policiales del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana y demás Cuerpos de Policía estatales y municipales” (artículo 1).

Las NORNAFUPHIP establecen el *expediente único de carrera policial*, el cual “compilará, en forma sistemática y segura, la totalidad de la información referida a cada funcionario o funcionaria policial sobre su carrera, permitiendo un conocimiento de su situación personal, profesional, educativa, familiar, socioeconómica, así como de su evaluación integral y continua”. El mismo se inicia con las actas del concurso de ingreso y termina con las causales de retiro de los cuerpos de policía, entre las que se encuentra la destitución (artículo 14). La información detallada sobre los funcionarios destituidos es obligatoria tanto en este *expediente único de carrera policial*, como en el *historial personal* del funcionario (artículos 14 y 21, secciones octava y novena).

Así entonces, el registro de funcionarios destituidos ya está regulado y tiene bases legales y reglamentarias. Lo que se requiere es ejecutarlo. Una tarea de la Asamblea Nacional, por ejemplo, sería exigir de inmediato el cumplimiento de las disposiciones transitorias de las NORNAFUPHIP, muchas de las cuales pueden tener ya 5 años de mora.

5.4. Custodia diplomática, protección de personalidades y resguardo de altos funcionarios del Estado

Según el Artículo 66 de la reforma,

“De la labor de resguardo de altos funcionarios del Estado. Los funcionarios policiales únicamente podrán ser designados en labores de resguardo para proteger de forma especial a los que, de conformidad con la Constitución y las leyes, sean considerados como altos funcionarios y a las personas que gocen de medidas judiciales de protección. Excepcionalmente, cuando una situación de emergencia lo haga necesario, se podrán designar a funcionarios policiales para el resguardo de una persona mientras se tramita la respectiva orden judicial de protección.”

Establece el Artículo 40 de la reforma,

“De las atribuciones exclusivas del Cuerpo de Policía Nacional. Son atribuciones exclusivas de la Policía Nacional: 1. Proteger y brindar seguridad a los miembros del cuerpo diplomático acreditado en el país, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en esta materia. 2. Las demás que le otorguen las leyes de la República.”

Otro aspecto que ha sido mencionado también por algunos promotores de la reforma de la LOSPCPNB es la ocupación de funcionarios policiales en labores de “escoltas”. En la LOSPCPNB en sus artículos 37 y 39 se señala el servicio de custodia y protección de personalidades, la cual forma parte de las atribuciones exclusivas de la PNB. La regulación de ese servicio por sus características, es de carácter sub legal, es decir, para el reglamento de la ley, reglamento de la PNB o de resoluciones específicas, ya que forman parte de la operatividad y del funcionamiento detallado de este cuerpo, por lo que no es necesaria una reforma legislativa. Mientras se regula esta área específica del servicio de policía, puede aplicarse, por ejemplo, la Ley Contra la Corrupción que establece varios delitos, entre ellos, el de *peculado de uso* (artículo 54), que podrían castigar posibles usos indebidos del servicio de policía para fines privados o particulares.

5.5. Eliminación de las denominadas “zonas de paz”

Establece el Artículo 8 de la reforma,

“Imposibilidad de territorios de impunidad. El Ejecutivo nacional, los estados y municipios, tienen la competencia territorial del servicio de policía en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley. No se permitirá el establecimiento de zonas en las que se les prohíba o limite a los cuerpos de seguridad ingresar a proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, sus propiedades, el ejercicio de sus derechos, el respeto de sus garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la Ley.”

Señala también la DISPOSICIÓN TRANSITORIA OCTAVA:

“Con la entrada en vigencia de la presente Ley Orgánica, todas las zonas en las que, de forma expresa o encubierta, se hayan dictado órdenes de prohibición o limitación de ingreso de los cuerpos policiales, quedarán inmediatamente sin efecto.”

La inserción de estas disposiciones, más allá de la búsqueda de algún impacto mediático o propagandístico, aporta muy poco, y desde el punto de vista sustantivo y de técnica legislativa resulta innecesario, e incluso afecta la estructura original de ley. El ejercicio legislativo no puede asumirse para solventar coyunturas, sino para establecer instituciones. Si lo que se quiere es impedir que en determinadas zonas del territorio nacional se deje de prestar el servicio de policía por una orden discrecional o arbitraria

de alguna autoridad nacional o local, ya el corpus legislativo vigente establece diversas normas que prohíben este tipo de decisiones, así que el trabajo sobre este particular no es normativo, sino institucional, de aplicación de las normas vigentes.

El único supuesto permitido legalmente para la suspensión del servicio se encontraría en el artículo 76 de la LOSPCPNB, que consiste en una medida administrativa motivada por el incumplimiento grave, reiterado e injustificado de los estándares y programas de asistencia técnica que se le hubiesen aplicado a un cuerpo específico de policía. Y aun en este caso, el servicio policial que prestaba ese cuerpo puede ser suplido por cualquiera de los otros cuerpos policiales con los que tenga competencia concurrente sobre esa zona, razón por la cual en la misma no cesaría realmente la prestación del servicio.

4.1. Portal de los más buscados

Según el Artículo 19, n. 11 de la reforma se prevé:

“Crear un portal electrónico con la información de los imputados que presenten órdenes judiciales de detención y que, por el número y las características de los delitos que se les atribuyan, deban ser considerados de alta peligrosidad. En este sentido se elaborarán listas, con apoyo fotográfico, a los fines de hacerlas del conocimiento público para facilitar la aprehensión de los imputados.”

Según la DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMO SEGUNDA:

“En un término no mayor de 3 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley Orgánica, el ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana, deberá crear el portal electrónico con la información de los imputados que presenten orden judicial de detención, conforme a lo establecido en el artículo 19, numeral 11.”

El exhibir por los medios de comunicación o en internet a personas solicitadas formalmente por los tribunales penales es un asunto que escapa a la esencia de la prestación del servicio de policía y entra en el terreno de la afectación de derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. Los argumentos a favor de estas prácticas giran en torno a discursos y lógicas de emergencia, y cuando se trata de regular la excepcionalidad ésta se puede convertir en la regla, mermando los derechos y garantías de todos de manera permanente y difícilmente reversible. A todo evento esto sería materia de una legislación especial, de dudosa constitucionalidad (artículos 7 y 19 CRBV), que debe estar separada, total y absolutamente, tanto de la LOSPCPNB como del COPP; no solamente por razones constitucionales, sustantivas, adjetivas y de técnica legislativa, sino además, para preservar la indemnidad de estas dos leyes fundamentales.

5. Conclusiones

Una cuestión fundamental para las agendas públicas es el seguimiento y la evaluación, donde también se presentan tensiones entre investigación y política. La política pública, si la entendemos como definición de planes, proyectos y acciones que se despliegan en el tiempo, requiere seguimiento y evaluación. Esto es algo a lo que el investigador, debido a su perfil y entrenamiento, está mejor dispuesto que el político, pues este último se juega con ello la calificación de su gestión y la continuidad en el cargo. Esta es una tensión universal que enfrenta la política. Cuando se practica la denominada autoevaluación, es decir, promovida y gestionada por las propias dependencias oficiales que desarrollan la política pública, los resultados no son confiables, dado que nadie debe ser juez y parte en un proceso. Nadie que ejerce una función está en condiciones de evaluarse a sí mismo sin introducir sesgos inevitables en los resultados. Y esta es una fortaleza que posee un órgano colegiado legislativo frente al poder ejecutivo que desarrolla y aplica las políticas de seguridad, como se destacará más adelante. La revolución de las tecnologías de información y comunicación, sin duda la más importante en el tránsito del milenio, ha permitido el acceso público al conocimiento en una escala difícil de imaginar 30 años atrás. Es una oportunidad única para promover el conocimiento como bien público. Sin embargo, muchos datos útiles para la discusión de las políticas públicas se mantienen en reserva por funcionarios y particulares recelosos de la crítica, de la competencia intelectual y de la disminución del poder que significa compartir la información. Se debe ahora trabajar por la publicidad de los datos oficiales, especialmente en materias sensibles como la delincuencia y el control social, donde los intereses de los políticos abonan la reserva y la confidencia. La Asamblea Nacional tiene en esto una gran responsabilidad, y el pueblo se beneficiará de todo ello, mediante información más cualificada, contextualizada y fidedigna que la vulgarización plana y estereotipada que parece permear los formatos noticiosos que saturan a audiencias cada vez más proclives a textos minimalistas e imágenes visuales. Solo el conocimiento compartido permite la discusión orientada y el debate constructivo.

El nuevo modelo plasmado en la LOSPCPNB no ha sido implementado aún, en cuanto a institucionalización de prácticas, administración, seguimiento, así como en un desarrollo adecuado de protocolos y procedimientos. Por ello no se puede afirmar que ha fracasado. En la actualidad existen serios problemas de supervisión, control y gerencia de las policías. Se han interpretado mal en la práctica algunos planteamientos normativos que se traducen, por ejemplo, en creación innecesaria de espacios burocráticos dentro de las policías, en merma de su operatividad en la calle. En los últimos años también se puede apreciar el incremento de excesos y abusos policiales, desde detenciones arbitrarias hasta muertes en manos de los cuerpos de seguridad (Provea, 2016; Ávila, 2016). Por último, las asimetrías entre los distintos cuerpos policiales en el país siguen existiendo y es necesario buscar las formas de compensarlas. Estos problemas prácticos no son de naturaleza legislativa, sino de voluntad y capacidad política e institucional.

Los procesos de reforma policial deben partir del pluralismo, la amplia convocatoria y la despolarización. Las políticas deben ser producto del consenso, no del disenso y la imposición. Allí radica la importancia del proceso de la CONAREPOL. Los tiempos de

las coyunturas partidistas y electorales atentan contra la sensatez para abordar de manera responsable este tipo de reformas institucionales y legislativas. Debe observarse que los problemas securitarios no se resuelven legislativamente ni por decreto, sino con voluntad política, mediante conocimiento fundado en la investigación y el debate plural, con construcción y fortalecimiento institucional, con cuerpos policiales, fiscales, jueces y custodios honestos, eficientes, independientes, supervisados y controlados institucionalmente; con información, rendición de cuentas y transparencia en sus gestiones; con la aplicación de las leyes vigentes sin discriminaciones.

El modelo policial diseñado a partir de la CONAREPOL y plasmado en la LOSPCNB debería institucionalizarse e implementarse de manera efectiva. Se ha hecho un enorme esfuerzo por transformar los cuerpos policiales en el país. La CONAREPOL creó desde un espacio plural, académico, especializado y político, un nuevo diseño para nuestras policías. Una expresión de ese modelo es la LOSPCNB, que se complementa con un conjunto importante de resoluciones y manuales de procedimientos que el CGP ha elaborado entre el año 2009 y 2013, modelo que requiere de la colaboración de instituciones y ciudadanía para preservar sus logros y construir a futuro sobre sus resultados positivos y sobre su andamiaje institucional.

Unas observaciones finales son pertinentes: ¿Constituye la factura o la reforma de las leyes la única forma en la que los diputados pueden intervenir en la transformación de las policías y en la política criminal del país? Existen formas mucho más eficaces e inmediatas de intervenir en estos temas para generar un impacto en la realidad institucional y en la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas incluyen: 1) Ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional, no solo en lo que se refiere a los Ministerios del Interior y de Asuntos Penitenciarios, sino en lo que atañe, en general, al resto del Sistema Penal, así como respecto de los estados y municipios. 2) Organizar y promover la contraloría social sobre estas instituciones vinculadas al sistema penal y al servicio de policía en sus diferentes niveles político territoriales, mediante la incorporación de diversas organizaciones sociales estructuradas, que contribuyan a un conocimiento informado, acumulado, no tumultuario, disperso y meramente teatral. 3) Exigir el cumplimiento del carácter civil y no militar del modelo policial en particular y de la seguridad ciudadana en general, tal como se encuentra plasmado en la legislación vigente. 4) Promover la investigación y evaluación independiente de las instituciones públicas, convocando a expertos, financiando estudios y contribuyendo a ampliar y multiplicar las audiencias a las que llegan estos productos, contribuyendo de este modo con el conocimiento informado y la racionalización de la gestión social, conteniendo siempre el poder que, cuando se concentra, tiende a extralimitarse y a sustraerse a los controles que exige una sociedad democrática.

Referencias Bibliográficas

- ACHKAR, S. y RIVEROS, A (2007) "Introducción, Consulta nacional sobre la policía venezolana", en ACHKAR, S. y RIVEROS, A, **La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela: una propuesta para el diálogo y el consenso**, Caracas, Comisión Nacional para la Reforma Policial, pp. 9-14.

- Asamblea Nacional (19/05/2016) **Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (Aprobado en 1ra Discusión)**. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_4a7108b267a9659f76bc64cb434a33c969151c29.pdf
- Ávila, K. (2016) “Funcionarios de cuerpos de seguridad víctimas de homicidio: Estudios de casos del Área Metropolitana de Caracas.” **Desafíos**, 28(II): 17-64. Bogotá: Universidad del Rosario, disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5051/3446>
- Ávila, K. (2012) “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.” **Crítica Penal y Poder** del OSPH de la Universitat de Barcelona, N°2, marzo, pp.36-64, España, disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/issue/view/213>
- Bandeira, A. (2011) “Los controles a los tráfico de armas y municiones”. **APORTES. Seguridad Regional como Política Común**. San José: Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 1-9.
- Bandeira, A. y Bourgois, J. (2006) **Armas de fuego: ¿Protección o riesgo? Guía Práctica**. Estocolmo: Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, pp. 1-84.
- Gabaldón, L. G. (2013) **La reforma policial en Venezuela: lecciones aprendidas e implicaciones para las políticas de públicas de seguridad ciudadana**. Espacio Abierto. Vol. 22, n° 4. Pp. 667-679
- Gabaldón, L.G. (1999) “Policía y control social 1900-1999: fragmentación, centralización y difusión en América Latina”, **Capítulo Criminológico**, 27, 3, Diciembre 1999, pp. 129-150
- Gabaldón, L., Ávila, K., Becerra, N., Ramírez, D. y Paredes, G. (2014) “Construcción y desarrollo de los criterios y niveles de actuación policial”. En Gabaldón, L. y Monsalve, Y. **Control Social y Seguridad. Investigación para la política pública**. Mérida: Universidad Católica Andrés Bello y Universidad de los Andes. Una versión preliminar está disponible en: https://www.academia.edu/9144025/Construcci%C3%B3n_y_desarrollo_de_los_criterios_y_niveles_de_actuaci%C3%B3n_policial_para_el_nuevo_modelo_policial_venezolano_Luis_Gerardo_Gabald%C3%B3n
- Gabaldón, L. y C. Serrano (2001) **Violencia urbana: perspectivas de jóvenes transgresores y funcionarios policiales en Venezuela**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Monsalve Briceño, Y. (2015) “La participación de gobernadores y alcaldes en la ejecución del modelo policial venezolano”, **Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación, 1915-2015**. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, tomo 3, pp. 1595-1616.

- Provea (2016) **Informe Anual 2015**. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela (2013) **Normas sobre procesos de habilitación, intervención y suspensión de los cuerpos de policía**. Caracas: Gaceta Oficial N° 40.217 del 30 de julio de 2013
- República Bolivariana de Venezuela (2011) **Normas sobre el Registro Público Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales e Historial Personal**. Caracas: Gaceta Oficial N°39.686 del 1 de junio de 2011
- República Bolivariana de Venezuela (2010) **Normas relativas a la dotación y equipamiento básico especializado de los cuerpos de policía en sus diversos ámbitos político territoriales**. Caracas: Gaceta Oficial N°39.390 del 3 de mayo de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela (2009) **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**. Caracas: Gaceta Oficial N° 39.332 del 21 de diciembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009) **Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana**. G.O. 5.940, 7-12-2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009) **Ley del Estatuto de la Función Policial**. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.940 del 7 de diciembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2009) **Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Nacional**. Gaceta Oficial N° 39.303 del 10 de noviembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela (2005) **Código Penal**. Venezuela: Gaceta Oficial Extraordinario N°5.768 del 13 de abril de 2005.
- República Bolivariana de Venezuela (2003) **Ley contra la Corrupción**. Caracas: Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.637 del 7 de abril de 2003.
- República Bolivariana de Venezuela (2000) **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. G.O.E. N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.



UNIVERSIDAD
DEL ZULIA



espacio
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

Vol 26, N°1 _____

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en marzo de 2017, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

www.luz.edu.ve
www.serbi.luz.edu.ve
produccioncientifica.luz.edu.ve