

EL SERVICIO DE POLICÍA EN VENEZUELA Y SU NECESARIA INSTITUCIONALIZACIÓN: ¿VOLUNTAD POLÍTICA DEL EJECUTIVO O UNA TAREA LEGISLATIVA?

*Keymer Ávila**

I. INTRODUCCIÓN**

El presente informe tiene dos objetivos: 1) reflexionar sobre el actual modelo policial diseñado en la legislación vigente, la necesidad de su implementación, profundización y desarrollo; 2) ofrecer insumos al legislador y a la ciudadanía en general sobre esta materia, advertir sobre las necesidades reales, así como de los posibles riesgos, de una eventual reforma en los términos que, reciente y públicamente, se han venido planteando.

1. ¿De dónde venimos?

La inexistencia de una visión nacional y de una política unificada para las policías en el país era un problema que debía asumirse. 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, muchas policías locales y regionales¹ estaban concebidas como pequeños ejércitos privados del gobernante de turno, lo que las

* Abogado *Magna cum Laude*, egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Máster Oficial en Criminología y Sociología Jurídico Penal, Universitat de Barcelona (UB). Investigador del Instituto de Ciencias Penales de la UCV. Profesor de Criminología en pre y postgrado de la misma universidad. Investigador de la Red de Activismo e Investigación por la Convivencia (REACIN). Colaborador del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos de la UB, Red de Apoyo por la Justicia y la Paz y Provea. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología (ALPEC). Correo electrónico: keymerguaicaipuro@gmail.com

** Quiero agradecer a los profesores Luis Gerardo Gabaldón y José Peña Solís por leer los borradores de este documento y hacerme llegar sus observaciones, comentarios y críticas.

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)

hacia vulnerables a las interferencias 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, 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 -a los días del escándalo del caso Faddoul y con los casos de Kennedy y Sindoni a cuestas- el Ministerio de Interior y Justicia crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL) (Gabaldón, 2009; Ávila, 2012).

2. **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 (DDHH), 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 actual 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 le otorga no solamente una base de conocimiento real, basado en investigación, datos y evidencia empírica, sino que además lo hace legítimo, 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

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 (CONAREPOL, 2007).

CONAREPOL realizó importantes estudios y aportes en este sentido. Dos años después fue considerada la promulgación de una ley, sin embargo, en el proceso se consideró que había que ir más allá de la creación de un cuerpo de policía nacional, había que regular el servicio de policía y establecer un nuevo modelo para todas las policías del país. Es importante no perder de vista que la ley es sólo una parte de todo el conjunto de políticas que se habían trabajado en este espacio. Una ley por sí sola no es suficiente 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. "Esta nueva ley tradujo en su articulado 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

3. 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 concentra en cuatro aspectos claves:

A) Creación del Cuerpo de Policía Nacional: en la LOSPCPNB se concibe 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.

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 PLERLOSP.**

B) Organización de la Policía Comunal: concebida 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 deben 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, que está en el Ejecutivo Nacional y lo 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 destaca 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: finalmente, la LOSPCPNB establece como su cuarto aspecto clave la homogenización de los diversos cuerpos de policía en áreas fundamentales para su funcionamiento, como son principios de: 1) Trabajo; 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 misiones.

Un aspecto fundamental de la reforma que fue plasmado en la ley es el carácter civil del servicio.

Una vez realizada esta panorámica analicemos a continuación cuáles han sido los debates más recientes que se han realizado en torno a una posible reforma de la LOSPCPNB.

II. **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 la elaboración del presente informe habían sido ya debatidos en segunda discusión el 24 de agosto del presente año⁴, ha sido presentado justificado en los 6 puntos siguientes⁵:

1. **Facultades y armas de las policías estatales y municipales:**

Artículo 35. De las atribuciones comunes. *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.

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. PLERLOSP*

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”. Esto sin duda causa alarma en la población, en especial ante las imágenes -cada vez más comunes en redes sociales- de jóvenes con armas de guerra. ¿Cómo abordar de la manera más seria y responsable este fenómeno? Lo ideal sería contar con información oficial o con censos confiables y auditables sobre estos asuntos. A continuación, con la

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_0_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>

información que hay disponible se presentan algunos planteamientos sobre este particular:

a) 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 parte de todo el **diseño normativo del modelo policial** que nace con la CONAREPOL y que luego llevó a cabo el CGP. Como ya se ha señalado, antes del año 2006 lo que imperaba era la desregulación en materia policial y la discrecionalidad de cada organismo para prestar el servicio. Con el nuevo modelo policial lo que se busca es establecer estándares mínimos para la mejora de este importante servicio público.

b) 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 fácticamente con sus capacidades y medios. Las labores de las policías municipales es distinta a las de las estatales, y las de éstas difiere de las de la Policía Nacional. **Las tres policías, abarcan espacios político-territoriales distintos, 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.

c) ¿Qué son los criterios y niveles de actuación policial?

La LOSPCPNB 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 como Estado se encontraría en el aseguramiento y obligatoriedad de la oportuna intervención de estos organismos cuando la misma sea requerida por cualquier cuerpo de seguridad sea este 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.

d) **¿Las normativas mencionadas desarmaron a los policías? FALSO.** Estas normativas lo que hacen es contribuir con una distribución más racional y

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.*

eficiente de los recursos. En el cuadro siguiente puede apreciarse claramente, un ejemplo, de esta distribución:

		EQUIPAMIENTO	POLICÍA NACIONAL	POLICÍAS ESTADALES	POLICÍAS MUNICIPALES
NORMAS	(art.5 NDEBCEP)	Equipamiento básico: 1. Un (1) chaleco balístico, una (1) correa, sujetadores; 2. Correa con su porta: esposas, linterna, guantes, bastón, radio, cargador doble y funda para pistola con triple seguro; 3. Equipos y accesorios: un (1) arma intermedia como bastón simple o extensible, un (1) radio portátil para comunicaciones policiales, tres (3) cargadores, una (1) pistola 9 mm, una (1) linterna, un (1) silbato, dos (2) pares de guantes quirúrgicos y una (1) libreta de apuntes.	X	X	X
	(art.4 NARCAM)	Armamento mínimo: pistolas y escopetas	X	X	X
		Equipos orden público y carabina	X	X	
		Autorización de armas especiales: Fusiles, carabinas de asalto, sub-ametralladoras. Éstas se extienden al CICPC, los organismos de inteligencia y GNB.	X		
	(art.6 NDEBCEP)	Equipo especializado de unidades operativas de orden público	X	X	
		Equipo especializado de grupos tácticos	X		

Elaboración propia

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).

e) Hay que fortalecer institucionalmente a todas nuestras policías, mejorar su entrenamiento, dotación, equipamiento, situación laboral y social. Esto trasciende en mucho a una mera discusión sobre la distribución de armamento, porque **el asunto real es la construcción de institucionalidad. Hay que procurar disminuir las oportunidades delictivas de los propios cuerpos de**

seguridad, e incrementar el establecimiento de controles y límites a la violencia ejercida por el propio Estado.

f) **¿De dónde saca la delincuencia las armas de guerra?** ¿Esa situación se resolverá repartiéndole este tipo armamento a todas las policías del país? Investigadores como Bandeira (2006; 2011) afirman que una de las principales fuentes del mercado ilegal de armas son las armas de los particulares y las de los cuerpos de seguridad del Estado, es decir, que en un principio tuvieron circulación legal. **Lo que se tiene que hacer es aplicar controles cada vez más estrictos sobre las instituciones responsables de este tipo de armamento y no generalizar su distribución.**

g) Sobre la matriz según la cual *los delincuentes están mejor armados que los policías* y debido a ello resultan estos últimos victimizados: más allá de las imágenes escandalosas y lamentables que se pueden observar en las redes sociales, recientemente se hizo una investigación que arrojó algunos datos de interés sobre este asunto. 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. Es decir, que **el armamento de ambos era bastante similar** (Ávila, 2016).

Las armas no deben ni democratizarse ni ser utilizadas discrecionalmente, la distribución de armas de guerra a todas las policías pudiera ser un falso remedio que agravaría mucho más la enfermedad.

Este problema no es legislativo, ni normativo, es político, gerencial y administrativo.

No es necesario hacer una reforma de la ley sobre este aspecto, ya que con ello se estaría dando al traste con el modelo policial diseñado basado en una racional y efectiva distribución de recursos y funciones.

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

El PLERLOSP 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, con ello intenta mermar competencias del Poder Público Nacional.⁷ En el caso del artículo 18 lo hace de manera incluso precaria, porque de lo que se trata es del servicio de policía en términos de política pública general y no de actuaciones concretas en el marco del servicio tal como se plasma en la propuesta, que es lo que realmente le corresponde a sus mandos regionales y locales correspondientes.

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 PLERLOSP 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)⁸ y 16 (habilitación), artículo 20 (oficinas técnicas de supervisión y fiscalización), atentan contra la necesaria homogenización de los diversos cuerpos de policía a través de estándares mínimos únicos, que se encuentra como aspectos claves de la LOSPCPNB, tal como ya se ha señalado. Es además, un órgano de apoyo que debe brindar 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

⁷ “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” es competencia del Poder Público Nacional (artículo 156.2 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV-).

⁸ La que tratan de sustituir con lo siguiente: **Artículo 35. De las atribuciones comunes.** *Son atribuciones comunes de los cuerpos de policía: 19. Expedir credenciales a los funcionarios policiales miembros de cada cuerpo policial. En ningún caso se podrán otorgar credenciales policiales a personas que no cumplan labores de policía.* PLERLOSP. En concordancia son su disposición transitoria décima.

los estados y municipios. A estas entidades en el artículo 28 de la LOSPCPNB se les reafirman todas sus competencias constitucionales⁹ y legales en estas materias. 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). Razones por las cuales en la legislación actualmente vigente **la descentralización en esta materia no se encuentra afectada ni vulnerada, siendo innecesario el artículo 29 de la PLERLOSP.**¹⁰

El artículo 19 del PLERLOSP 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 28 del PLERLOSP suprime la habilitación establecida en el 27 y 73 de la LOSPCPNB. Esto trae como consecuencia la vuelta a la discrecionalidad y dispersión que la CONAREPOL trató de limitar. Agravando normativamente la compleja situación de arbitrariedades que en la actualidad están cometiendo los cuerpos policiales en sus distintos niveles político-territoriales, así como del manto de impunidad del cual gozan.¹¹

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

⁹ Alcaldes como autoridad de policía municipal: artículo 178; Gobernadores como autoridad de policía estatal: artículo 164 de la CRBV.

¹⁰ **Artículo 29.** *De las competencias en materia de servicio de policía. En materia de servicio de policía corresponde a las gobernadoras o gobernadores, alcaldesas o alcaldes, en los términos previstos en la presente Ley Orgánica, las siguientes funciones:*

1. *Promover la prevención y el control del delito, la participación de la comunidad y de otras instituciones públicas con responsabilidad en la materia para la definición de planes y supervisión.*
2. *Ajustar los indicadores del desempeño policial al respeto de los derechos humanos, la Constitución y la legislación vigente.*
3. *Designar a los directivos de los cuerpos de policía en su correspondiente ámbito político territorial, cumpliendo con los requisitos establecidos para tales cargos.*
4. *Las demás señaladas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la presente Ley Orgánica.*

¹¹ La disposición transitoria décimo primera del PLERLOSP deja sin efecto todos los procesos de intervención y suspensión de cuerpos policiales que se están llevando en la actualidad.

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).¹² 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 en 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.**

No obstante, toda norma es perfectible, y se debe considerar que en los debates iniciales de la LOSPCPNB se sugirió en algún momento que el órgano rector debía ser un cuerpo colegiado, así es que nace la iniciativa del CGP, de esta manera la rectoría no la concentraba un solo actor institucional. El CGP en su concepción

¹² Por las causales del artículo 75 de la LOSPCPNB y 22 de las NOPHISCUP, desde el año 2014 hasta el presente, se han realizado, aproximadamente, intervenciones de 13 cuerpos policiales. Las policías intervenidas son las siguientes: municipales de San Diego (Carabobo) (26/5/2014), La Ceiba (Trujillo), Cristóbal Rojas (Miranda) (10/11/2014), Libertador (Distrito Capital) (11/12/2014), Maturín (Monagas), Lagunillas (Zulia), Acevedo, Brión, Zamora (Miranda) (19/1/2015), Maracaibo (Zulia) (25/2/2016), Páez (Apure) (13/10/2015), Chacao (Miranda) (29/5/2016); y la estatal de Sucre a solicitud del propio Gobernador (20/6/2016). Así como dos suspensiones: las de las policías municipales de Tinaco (Cojedes) y Zaraza (Guárico) (10/11/2014). De las 13 policías intervenidas 7 pertenecen a alcaldías y gobernación del partido de gobierno y 6 a partidos de oposición. Las 2 policías suspendidas pertenecen al partido de gobierno. Estas 15 policías apenas representan apenas un 10,6% de todas las existentes en el país.

original no era solo un órgano asesor, sus decisiones debían ser de carácter vinculante.

Finalmente, sobre los procesos de intervención y suspensión, que formarían parte de la necesaria rectoría del servicio a nivel nacional, en las primeras discusiones de la ley también se había planteado que para el primero de ellos debía existir una orden judicial previa que decidiera sobre los supuestos de hecho que motivan la intervención, cuyo proceso debía ser acompañado, además, por un fiscal del Ministerio Público como garante del debido proceso, y evitar así intervenciones arbitrarias o discrecionales. Así entonces, se reitera, que la discusión debe concentrarse en las formas, en el procedimiento, y no en la rectoría, intervención o suspensión.

En este sentido, la supresión de la atribución del Ministro para remover directores de policía sin un protocolo de actuación claro, tal como lo plantea el artículo 32 del PLERLOSP, parece acertado.

3. Registro de funcionarios policiales destituidos

Artículo 19. (...) 15. *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 estatales y municipales o de cualquier otro organismo civil de seguridad del Estado, por haber incurrido en delitos o faltas graves.*

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.*

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. PLERLOSP*

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. Pero éstos además deben implementarse efectivamente. 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 LOSPCPNB¹³, 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 103¹⁴, en concordancia con sus artículos 22 (Registro Público Nacional de Funcionarios Policiales) y 33 (historial personal de los funcionarios policiales). Estos últimos artículos constituyen la base legal de una Resolución Ministerial especial vigente que ya regula esta materia y que se comentará brevemente a continuación.

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. Su objeto es 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 tienen entre sus finalidades: “asegurar que el historial personal de los funcionarios y funcionarias policiales contenga información confiable, segura, oportuna y uniforme sobre el desarrollo de su carrera policial, que permita el conocimiento de su situación personal (...), así como de su evaluación integral y continua, contribuyendo al ejercicio eficiente y eficaz de las competencias y

¹³ Que en su artículo 57 establece entre los requisitos de ingreso a los cuerpos policiales: “no poseer antecedentes penales, **ni haber sido destituido o destituida de algún órgano militar o de cualquier organismo de seguridad del Estado**”. Y en el 18.11 establece la **obligatoriedad de llevar un registro actualizado del personal policial**.

¹⁴ Además, en su artículo 48 ordena: “a quienes egresen de un cuerpo de policía y soliciten ingresar a otro se les exigirán, además de todos los requisitos establecidos en esta Ley y en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, sus antecedentes de servicio expedidos por el cuerpo policial del cual egresó, a cuyo efecto se utilizará el sistema automatizado de registro policial que se establezca por parte del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana.”

atribuciones del órgano rector en materia de seguridad ciudadana y del sistema integrado de policía”; “facilitar la disposición de información sobre funcionarios y funcionarias policiales para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de control de gestión y desempeño policial” (artículo 2). Los órganos encargados de llevar este registro son el Ministerio con competencia en seguridad ciudadana, los Directores de los Cuerpos de Policía en sus distintos niveles político-territoriales, así como sus oficinas de recursos humanos (Capítulo II, artículos 5 al 7). Para el registro se establece la necesidad de utilizar “tecnologías apropiadas para la realización de sus procesos, privilegiando el uso de tecnologías de la información (...), con el fin de garantizar seguridad física, lógica y jurídica, así como confiabilidad e integridad de los datos” (artículo 8.5).

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 destituidos¹⁵ 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).

Consagra, además, procedimientos claros y estrictos, por ejemplo: “Los directores y directoras de los cuerpos de policía deberán participar al Registro Nacional de Funcionarios y Funcionarias Policiales de las decisiones de suspensión o destitución

¹⁵ Causales; copia certificada del acta de apertura del procedimiento; medidas preventivas adoptadas (individuales y colectivas); suspensiones (con o sin goce de sueldo); copia certificada de la decisión del Consejo Disciplinario; acta de avocamiento y decisión de la Oficina Nacional de Supervisión Disciplinaria; notificaciones al Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana y al Ministerio Público (para este último en caso de que la destitución proceda por comisión de delito); medida de suspensión por notificación de averiguación del Ministerio Público.

de los funcionarios y funcionarias policiales, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de las mismas. A tal efecto deberán remitir copia certificada de dichas decisiones dentro de los tres (3) días hábiles siguientes” (artículo 17). El incumplimiento de estas normas acarrea responsabilidades que van desde medidas de asistencia voluntaria hasta la destitución (artículos 24 y 25).

Así entonces, **el registro de funcionarios destituidos ya está regulado y tiene bases legales y normativas. Lo que se requiere es que las mismas se ejecuten.** 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.

En conclusión: **no se requiere reforma legislativa alguna sobre esta materia, el numeral 11 del artículo 19 de la PLERLOSP, que se repite en el párrafo único del artículo 58, es redundante e innecesario,** y en todo caso debería recaer sobre la señalada resolución ministerial, ya que estos aspectos administrativos, operativos y gerenciales de detalle, son más de carácter sublegal, ya que no tienen la generalidad ni la abstracción propias de las normas que deben conformar una ley.

A todo evento para futuros instrumentos reglamentarios relacionados con estas materias¹⁶, es importante tener en cuenta la presencia del Ministerio Público en el proceso formativo, de selección y disciplinario de los funcionarios policiales, en especial los del órgano de investigaciones. Para procurar el fortalecimiento de las facultades disciplinarias de esta institución, como uno de los principales contralores externos de estos cuerpos (Ávila, 2014).

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

¹⁶ En las NORNAFUPHIP, por ejemplo, sería relevante incorporar en su artículo 23 la necesidad de tener respaldo digital de los archivos de los historiales personales y que los mismos deben ser conservados de manera permanente.

Artículo 66. 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.*

Artículo 40. 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. PLERLOSP*

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 sublegal, es decir, para el reglamento de la ley, reglamento de la PNB¹⁷ 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 para este asunto**. 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.

Artículo 35. *Son atribuciones comunes de los cuerpos de policía: 13. Resguardar a los que, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley, son considerados altos funcionarios del Estado. PLERSLOP*

Sin embargo, al leer el PLERLOSP la intención pareciera excluir a la PNB de la prestación de este servicio para trasladarlo a alcaldes y gobernadores, no se presenta la justificación de esta decisión (arts.35, 38 y 40 PLERLOSP).

Finalmente, la disposición transitoria sexta del PLERLOSP es acertada y pertinente:

¹⁷ Podría plantearse una reforma más amplia del existente, por ejemplo. Decreto 7.041 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Policía Nacional. Gaceta Oficial N° 39.303 del 10 de noviembre de 2009.

SEXTA. Al momento de entrar en vigencia la presente Ley Orgánica, todos los funcionarios policiales que se encuentran cumpliendo labores de escolta o resguardo de personas distintas a los altos funcionarios del Estado establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley, deberán volver a sus labores ordinarias de protección del pueblo venezolano, salvo que se encuentren resguardando personas que gocen de una media especial de protección.

5. El fin de las “zonas de paz”

Artículo 8. 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.

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. PLERLOSP

La inserción del artículo 8 de la PLERLOSP, 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 bloque 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.¹⁸

¹⁸ Una orden de esta naturaleza viola la esencia del servicio de policía que se encuentra plasmada en los artículos 5, 47 y 63 (naturaleza preventiva, razón por la cual **el servicio debe prestarse de manera continua y permanente, es decir, ininterrumpidamente**); 3 y 7 (el servicio de policía se ejerce exclusivamente por el Estado, es indelegable a particulares); 4 (fines del servicio); 8 (principio de celeridad: respuesta oportuna, necesaria e inmediata); 13 (principio de universalidad e igualdad: prestación del servicio a toda la población sin distinción o discriminación alguna); 14 (principio de imparcialidad); 51 (criterio de territorialidad: el servicio de policía se presta en todo el territorio nacional); 65.10 (abstenerse de ejecutar órdenes que comporten la práctica de acciones u omisiones ilícitas); 77 (periodicidad de la rendición de cuentas); todo en concordancia con el artículo 34 (atribuciones comunes a todos los cuerpos policiales). Que encontrarían su base constitucional en los artículos 25 (nulidad de actos estatales violatorios de derechos); 51 (derecho de obtener

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 le hubiesen aplicado a un cuerpo específico de policía. Y aún 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.

En síntesis, **no es necesaria reforma legislativa alguna para prohibir que se deje de prestar el servicio de policía en cualquier parte del territorio nacional, porque el mismo, legal y constitucionalmente, es continuo y permanente.**

6. Portal de los más buscados

Artículo 19. (...) 11. 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.

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. PLERLOSP*

El exhibir por los medios de comunicación o en internet a personas solicitadas formalmente por los tribunales penales, es un asunto que escapa en mucho 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

oportuna y adecuada respuesta), 55 (garantía de seguridad ciudadana y de protección de los derechos); 3 (fines del estado); 7 (supremacía constitucional); 19 (garantía de los derechos humanos); 137 (principio de legalidad que rigen las actuaciones de los órganos del Poder Público); 139 y 285.5 (responsabilidad derivada del ejercicio del Poder Público); 141 (principios de la administración pública); 145 (deber de imparcialidad de los funcionarios públicos); 164 (policías municipales); 178 (policías estatales); 156.6 (policía nacional); 247 (misión del Poder Ciudadano); 281.2 (deber del Defensor del Pueblo de velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos); 332 (función de los cuerpos de seguridad ciudadana).

internacionales de DDHH, tales como: derecho al honor, a la dignidad y privacidad (artículos; 60 CRBV; 11 y 5.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos – CADH-; 17 y 19.3.a Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP-; 12 Declaración Universal de los Derechos Humanos –DUDH-) ; derecho al debido proceso (artículos 1 del Código Penal; 49 CRBV; 8 CADH; 14 PIDCP; 10 DUDH;) en especial la presunción de inocencia (artículos 49.2 CRBV; 8.2 CADH;14.2 PIDCP; 11 DUDH); prohibición de penas infamantes o degradantes (artículos 44.3 y 46.1 CRBV; 5.2 CADH; 7 PIDCP; 5 DUDH).

Los argumentos a favor de estas prácticas giran en torno a discursos y lógicas de emergencia, muy en sintonía con discursos bélicos, en dónde el derecho se desvanece. Usualmente cuándo se trata de regular la excepcionalidad ésta se convierte en la regla, y cuando esto sucede se merman los derechos y garantías de todos de manera permanente y difícilmente reversible. Además utilizan términos como “peligrosidad” que han sido superados por la criminología actual, en especial la posterior a la segunda guerra mundial, debido a sus costos en vidas humanas y legitimación de graves violaciones a los DDHH por parte de los sistemas penales occidentales.

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.

En conclusión: **no se requiere una reforma de la LOSPCPNB para regular la aludida práctica.**

7. Otras observaciones sobre el PLERLOSP:

- En su artículo 15: todos los órganos del Estado son políticos, el término más preciso y correcto sería “apartidista”¹⁹, sin embargo, al tratarse del principio

¹⁹ El mismo comentario es válido para el artículo 37 del PLERLOSP.

de imparcialidad este tipo de precisiones resultan redundantes, y por lo tanto innecesarias.

- En su artículo 24: acertadamente hace mención de la necesidad del pluralismo político en el CGP. Sin embargo, imponer por ley la obligatoriedad de reuniones cada 30 días a un órgano colegiado de nivel estratégico, pudiera ser inconveniente y poco realista.
- En sus artículos 7, 28 y 46: se les da competencia en materia de policía a los Distritos Metropolitanos. Es importante tener en cuenta que constitucionalmente, a diferencia del Poder Ejecutivo Nacional, los Estados y Municipios, los Distritos Metropolitanos no tienen este tipo de competencias. Por otra parte, se excluyen a los distritos especiales.
- En su artículo 52: al criterio de territorialidad se le incluye "Este criterio regirá salvo las circunstancias de persecución delictual", si bien esta excepción ha sido considerada en las investigaciones, la misma debe ser contemplada en detalle a nivel de reglamento y protocolos de actuación, su sola mención en este artículo pudiera generar controversias y serios problemas de interpretación para la actuación, afectando las competencias territoriales de los cuerpos de seguridad, convirtiendo una excepción en una regla (Gabaldón, Ávila *et al.* 2014).
- En su artículo 59: se descentraliza la formación y capacitación de las policías, sin embargo, se mantiene lo esencial: el currículo común básico.
- En su artículo 68: mejora la redacción del artículo 66 de la LOSPCPNB.
- En su artículo 78: suprime la ida de corresponsabilidad entre el Estado y la comunidad para la seguridad ciudadana.
- En su artículo 79: suprime a los consejos comunales de la contraloría social y adopta una redacción más genérica.

III. COMENTARIOS FINALES

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, es necesario buscar las formas de compensar estas diferencias. Estos problemas prácticos no son de naturaleza legislativa, sino de voluntad y capacidad política e institucional.

IV. RECOMENDACIONES

Generales:

1. Los procesos de reforma policial deben partir del pluralismo, la amplia convocatoria y la despolarización. Las policías 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.
2. Las reformas de las policías tienen como objetivos aspectos estructurales y estratégicos, no técnico-operativos.
3. **Hay que tener en cuenta que las normas están en el plano del deber ser, y la realidad es la práctica institucional cotidiana, no se debe confundir dos cosas que son distintas e independientes entre sí.** Las normas deben

tener como objeto la transformación de la realidad, pero ellas solas por sí mismas no son suficiente. Se puede tener un diseño normativo y de política pública muy bueno, pero si no hay voluntad política ni institucional para su implementación, no puede responsabilizarse de ello a las normas, sino a sus actores institucionales.

4. **No reducir la complejidad de los problemas securitarios al ámbito legislativo:** los problemas securitarios no se resuelven legislativamente ni por decreto, se resuelven con voluntad política, 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.
5. **El modelo policial diseñado a partir de la CONAREPOL y plasmado en la LOSPCPNB debe institucionalizarse e implementarse de manera efectiva e irreversible:** el estado venezolano desde el año 2006 ha hecho un enorme esfuerzo por transformar los cuerpos policiales en el país. La CONAREPOL creó desde un espacio plural, académico y especializado, un nuevo diseño para nuestras policías. Una expresión de ese modelo es la LOSPCPNB, que se complementa con un conjunto importante de resoluciones y manuales de procedimiento que el CGP ha elaborado entre el año 2009 y 2013. Ese modelo no se ha implementado efectivamente aún y todos, tanto instituciones como ciudadanía en general, debemos ser vigilantes para que ese proceso no sea revertido.
6. **Controlar y fiscalizar las instituciones policiales y militares:** el Estado debe tener control real y efectivo sobre estas instituciones. La discrecionalidad de estos funcionarios debe ser la mínima necesaria y estar enmarcada dentro de la ley. Debe evitarse que policías y militares lleven el control político de la seguridad ciudadana.
7. **Fortalecer los trabajos de inteligencia criminal:** el Estado debe aplicar más la inteligencia que la fuerza. La inteligencia debe aplicarse dentro de dos ámbitos de acción: en el mundo delictivo y dentro de las instituciones encargadas de su

control. Debe existir voluntad política para dismantelar mafias y redes que se mueven entre ambos espacios.

8. **Sobre la capacitación:** lo más importante es la existencia de un currículum común mínimo para todas las policías y que los espacios encargados de impartirlo preserven la identidad de la institución policial. En este sentido la exclusión del Ejecutivo Nacional en el diseño de los programas de estudio, tal como lo hace el PLERLOSP en su artículo 19.8 es un error. Por otra parte, los criterios de selección para el ingreso deben elevarse y ser más estrictos.
9. Los detenciones en calabozos policiales no deben ser superiores a las 48 horas, los funcionarios policiales deben estar en las calles y no resguardando detenidos.
10. La PNB debe ser una policía altamente especializada, en consecuencia, ésta no debe sustituir ni absorber todas las funciones de la policía, sino las más complejas, especializadas y extensas.
11. Fortalecer la Defensoría del funcionario policial, presente en el artículo 64 LOSPCPNB, para el apoyo y asesoría en los casos en los que éstos se vean comprometidos jurídica o procesalmente por asuntos vinculados a la prestación del servicio
12. En materia legislativa sí es necesaria, en cambio: a) una Ley de Seguridad Social de los funcionarios policiales que sienta las bases de un sistema para la mejora de su calidad de vida; b) La última reforma de la LEFPOL del 30 diciembre de 2015 (Gaceta Oficial N°40.819) afectó la estructura de la misma y su planteamiento original, remite a reglamentos aspectos que ya estaban consagrados en ella, afecta especial y negativamente la materia disciplinaria que deviene en impunidad de los funcionarios policiales, por ello se sugiere derogar dicha reforma y volver a la ley original de 2009, propuesta por la CONAREPOL.
13. El debate sobre estos temas es importante y necesario, pero debe asumirse con responsabilidad, seriedad y transparencia. El objetivo debería ser la reducción de todo tipo de violencia, tanto la delictiva como la institucional, porque ambas están interconectadas. Las armas no deben ni democratizarse ni ser utilizadas

discrecionalmente. La distribución de las armas de guerra a todas las policías pudiera ser un falso remedio que agudice mucho más la enfermedad.

Para la Asamblea Nacional: ¿Hacer y reformar leyes es la única forma en la que los diputados pueden intervenir en la transformación de las policías y en la política criminal del país?

La respuesta es NO, los diputados tienen 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. En vez de seguir haciendo más de lo mismo (aumentar penas, darle más poder a policías y militares, y disminuir los derechos de todos²⁰), es momento que además de legislar, los diputados:

1. **Ejerzan funciones de control** sobre el gobierno y la administración pública nacional, esto abarca al Ministerio de Relaciones Interiores, de Asuntos Penitenciarios; y en un segundo nivel, menos directo, respecto al resto del Sistema Penal en general, así como de los responsables de seguridad ciudadana a nivel estatal y municipal.
2. **Organicen y promuevan contraloría social** sobre estas instituciones vinculadas al Sistema Penal y al servicio de policía en sus diferentes niveles político territoriales.
3. Un aspecto importante para ejercer esa contraloría es la **exigencia del carácter civil, no militar, tanto del modelo policial, como de la**

²⁰ Algunos ejemplos: en los últimos 15 años el COPP ha sido reformado unas 6 veces y el Código Penal en 2 oportunidades; además, se ha modificado también un innumerable listado de legislación penal colateral. La característica común de estas reformas es aumento de penas, disminución de beneficios y creación de nuevos tipos penales. ¿Cómo se pudiera medir el impacto de estas leyes en materia de seguridad ciudadana, cuando la violencia delictiva, las tasas de encarcelamiento y la desconfianza en el sistema de administración de justicia han aumentado? Estas reformas no han sido positivas para el Sistema Penal y la seguridad ciudadana, por el contrario, pudieran estar contribuyendo más al colapso del sistema, lo que genera mayor impunidad y violencia institucional, agravando así la inseguridad de todos. Entonces, la cuestión no es hacer más reformas legislativas en estas materias, lo importante es la certeza de los derechos, es un problema de implementación, de política ejecutiva y judicial, no de política legislativa.

seguridad ciudadana, tal como se encuentra plasmado en la legislación vigente.

4. **Discutan y aprueben presupuestos** a nivel nacional.
5. **Autoricen créditos adicionales.**
6. **Velen por los intereses del Estado que representan.**²¹

Esto sería una gran novedad en el discurso y en la acción de un parlamentario en esta materia, contribuiría además a elevar el nivel del debate político y a construir mayor institucionalidad en el país.

REFERENCIAS²²

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)* 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." En *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. (2014) "El órgano de investigaciones criminalísticas en el contexto de las campañas securitarias en Venezuela". En *Crítica Penal y Poder* del OSPDH de la Universitat de Barcelona, N°6, marzo 2014, pp.:36-65. España, disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/7457/13021>

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." En *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 tráficores de armas y municiones". En *APORTES. Seguridad Regional como Política Común*. San José: Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 1-9.

²¹ Artículos 187, 222, 223 y 224 de la CRBV.

²² Para el presente informe, además, se realizó una consulta a funcionarios policiales, académicos y expertos en reforma policial, con quienes se validó el presente texto.

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.

CONAREPOL (2007) *La Consulta Nacional sobre la Reforma Policial en Venezuela. Una propuesta para el diálogo y el consenso*. Caracas.

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 cri terios y niveles de actuaci%C3%B3n policial para el nuevo modelo policial ve nezolano Luis Gerardo Gabald%C3%B3n](https://www.academia.edu/9144025/Construcci%C3%B3n_y_desarrollo_de_los_cri%20terios_y_niveles_de_actuaci%C3%B3n_policial_para_el_nuevo_modelo_policial_ve%20nezolano_Luis_Gerardo_Gabald%C3%B3n)

Gabaldón, L. (2009) *La experiencia de CONAREPOL: lecciones aprendidas e implicaciones sobre las políticas de estatales de seguridad ciudadana*. Caracas: ILDIS. Miranda, disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoLaExperienciaC ONAREPOIGabaldon.pdf>

Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Costa Rica.

Organización de las Naciones Unidas (1966) *Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos*. Nueva York.

Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York.

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 N° 5.637.

República Bolivariana de Venezuela (2000) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. G.O.E. N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.