

EVALUACION INTEGRAL DE LAS POLICIAS UNIFORMADAS

Ante el postergamiento de la reorganización policial, la necesidad de conseguir mejoras laborales de diversa índole en el interior de sus cuerpos y la ausencia de reformas legales — clamadas por agentes y ciudadanos —, publicamos una síntesis del informe elaborado por la Contraloría General de la República sobre "Las Policías Uniformadas del País", elaborado hace siete meses. Consideramos que este informe no ha sido discutido lo suficiente ante las instancias superiores y la opinión pública. (N. de la R.)

El 14 de Junio de 1989, la Cámara de Diputados del Congreso de la República acordó solicitar a la Contraloría General de la República una auditoría de las policías uniformadas del país.

Esta evaluación integral abarcó un análisis comparativo de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su organización y funcionamiento, los recursos materiales y el personal de que disponen, las policías y procedimientos de reclutamiento, selección y adiestramiento del personal, los registros y controles contables y presupuestarios, así como los sistemas de inventarios de bienes, muebles, armamentos, vehículos y prendas policiales.

La metodología utilizada presenta la situación al mes de Agosto de 1989. Esta evaluación descansa en diagnósticos realizados por las policías uniformadas, como un esfuerzo significativo por exponer la gravedad de la situación que enfrentan.

Tanto en el análisis como en las conclusiones se separó el tratamiento de la Policía Metropolitana del dado al resto de las policías uniformadas. En la primera los problemas deben buscarse en las políticas de personal y en las segundas en lo denominado una infradotación crónica.

Los recursos que han asignado las gobernaciones a las policías uniformadas, en contadas excepciones, oscilan entre un 5 y 11% de los presupuestos de gastos de los Estados (1989). Las Gobernaciones, ante la ausencia de otras fuentes de ingreso, han tenido que restar recursos a la construcción de obras de infraestructura, educación y salud, funciones de raigambre regional, para destinarlos al financiamiento de las policías. La única forma en que las Gobernaciones puedan mejorar estos servicios es mediante la colaboración del Poder Nacional y Municipal. Como ejemplo, el Gobierno Nacional sólo destinó un 0,54% de sus gastos a seguridad pública.

Tal y como lo consideró el Congreso de la República en el debate en torno a la problemática de las policías uniformadas, la comisión que estudia la Ley de Transferencia de Competencias de los Estados, podría definir las responsabilidades de los mismos en materia de seguridad pública.

RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS POLICIAS UNIFORMADAS DE LOS ESTADOS Y DE LOS TERRITORIOS FEDERALES: PROBLEMAS DE INFRADOTACION

Las policías no disponen de una legislación uniforme, coherente y actualizada, que regule su funcionamiento.

Las leyes, la normativa interna y otras regulaciones que la rigen se encuentran dispersas en varios instrumentos. Se aplican exclusivamente a la Policía del País: el Código de Policía, el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal, los Reglamentos de Ascensos y Castigos Disciplinarios y las Leyes de Previsión o Protección Social.

Principales deficiencias de estos documentos:

Códigos de policía

- No conservan uniformidad en relación con la dependencia jerárqui-

ca de las Policías.

- No establecen como requisito de ingreso la realización de un Curso de Formación Policial, salvo contadas excepciones en las que se señala una condición diferente al sexto grado o el saber leer y escribir.
- No hay señalamientos sobre la "Carrera Policial".
- Algunos de estos documentos datan del año 1957. En esencia no han sido modificados a no ser para incorporarles el reglamento de Ascensos, o atribuirle a las Policías, como función, la prestación de los servicios de vigilancia.
- No contienen normas uniformes en cuanto a cuáles son las autoridades de la policía y no señalan los organismos nacionales a cuyo control o supervisión están sometidos.

Reglamentos de ascensos

- No toman en consideración la antigüedad en el servicio del funcionario policial, establecen sólo tiempos mínimos de permanencia en el cargo anterior. Tendría el mismo derecho a ascender un funcionario con el tiempo mínimo y otro con mayor antigüedad en el servicio.
- Las denominaciones de las Jerarquías de Oficiales (por ejemplo, Oficial de Segunda, Oficial de Primera) señaladas en la mayoría de estos instrumentos no se corresponden con los actuales (Subinspector, Inspector).
- El tiempo de permanencia en cada grado o jerarquía difiere de una policía a otra hasta de 1 a 3 años.
- Establecen el ascenso como una función discrecional de Comando, desde el nivel más bajo. Esto impide el desarrollo de una carrera regulada por cursos que determinen la promoción inmediata al nivel superior.
- Contempla dos carreras, la de Agentes y la de Oficiales, pero no existe diferenciación en cuanto a los requisitos de ingreso.

Leyes de protección o previsión social

- Seis de estas leyes son de promulgación reciente (1989). No existe uniformidad en cuanto a:
- los beneficios otorgados al funcionario policial en las distintas entidades federales.
- la modalidad de financiamiento de los beneficios derivados de la aplicación de estas leyes.
- la asignación que servirá de base para el cálculo de las prestaciones en dinero; unas señalan la remuneración mensual y, otras, el sueldo básico.
- el otorgamiento de prestaciones sociales al funcionario policial; unas señalan la antigüedad y la cesantía como derechos adquiridos y en otras se contempla el pago de un mes de sueldo por año de servicio sin hacer referencia a los otros.
- el reconocimiento de los años de servicio para los efectos del pago de las prestaciones; unas señalan que debe contarse con ocho (8) años de servicio; en otras, por los efectos de antigüedad, reconocen sólo los últimos quince (15) años y en otras no se hace ningún señalamiento.

Pensiones y jubilaciones

No existe una normativa legal específica que regule el otorgamiento del beneficio de jubilación a los funcionarios policiales. Este beneficio ha venido otorgándose en unos casos por costumbre administrativa, en otros por las normas que regulan las jubilaciones a los funcionarios públicos de carrera.

Para la fecha, permanecían a nivel nacional 348 funcionarios inca-

pacitados o en reposo indefinido, hasta por períodos superiores a los seis años, en espera de la jubilación o pensión

OTROS PROBLEMAS

Las Directivas Nos. 4 y 5 de la Dirección de Coordinación Policial del Ministerio de Relaciones Interiores establecen como requisitos para el ingreso a la carrera policial el noveno grado de educación básica para los agentes y el 5º Año de Bachillerato para los oficiales. Estas condiciones son diferentes a las existentes en los Códigos de policía. Es de señalar que las mismas no tienen validez legal hasta tanto no se incorporen en los respectivos códigos.

La organización de la policía es heterogénea. No responde a una estructura tipo, establecida en función de parámetros tales como número de la población o la extensión del territorio servido.

Pareciera que responde a la concentración de la población y es este último factor el que determina la unidad estructural que debe establecerse: zona, destacamento o puesto. (La Policía del Estado Zulia, superior en tamaño y población, operativamente se organiza de igual manera que los cuerpos policiales de los Estados Falcón, Mérida, Monagas).

La estructura operativa adoptada por la policía uniformada del país responde, en función de los recursos disponibles, a las necesidades del servicio, pues se observan bien definidas las líneas de actividad y mando y delimitadas las funciones que corresponden a los efectivos policiales en sus diversos grados y jerarquías. Sus actividades también están bien definidas en los llamados Planes Operativos Vigentes (P.O.V).

La indefinición de funciones de las unidades administrativas dependientes de la División de Logística, así como la de los funcionarios adscritos a las mismas y la concentración de funciones en el Habilitado, Jefe de Logística o el Administrador, impiden el desarrollo y la implementación de un sistema de control interno efectivo.

Las policías no disponen de un sistema de contabilidad específico.

En un estudio realizado en 1988 por este Organismo Contralor, se determinó que la mayoría de las gobernaciones han venido recurriendo a la utilización de los fondos del Coordinado para financiar a las Policías.

No existe una política definida ni equitativa por parte de las gobernaciones y del Ministerio de Relaciones Interiores, con relación al otorgamiento de los recursos presupuestarios asignados a la policía.

Los costos promedios por funcionario policial no son uniformes, debido a que no son homogéneos los sueldos ni los beneficios sociales; como tampoco lo son los gastos del personal administrativo y asistencial, las dotaciones de prendas de vestir, materiales y suministro de oficina, mobiliario, vehículos y armamento otorgado a los distintos organismos..

Los costos más bajos corresponden a las Policías de los Estados Apure, Cojedes y Guárico, debido a los bajos niveles de remuneración y a la escasez de recursos materiales. Los beneficios sociales en el Estado Apure y el Estado Sucre, son muy limitados y no cuentan con una ley de Previsión Social. La asignación de recursos no guarda relación con el número de funcionarios nominados.

Las policías no disponen de normas y procedimientos escritos que regulen las adquisiciones de bienes y servicios.

En las policías, salvo contadas excepciones, no existen políticas, normas, ni procedimientos idóneos que garanticen el reclutamiento de los mejores candidatos, y propicien el ingreso del personal que haya realizado, por lo menos un curso de formación policial.

Aunque en algunas policías como las de los Estados Zulia, Falcón y Lara, la mayoría de sus funcionarios son de escuela, en las ciudades menos importantes, la fase de adiestramiento no se cumple, pues ingresa el personal y luego, en base a la disponibilidad presupuestaria de la institución y a los cupos que le asignan las escuelas de policía, adscritas a la Dirección de Coordinación Policial del Ministerio de Relaciones Interiores, se envían los funcionarios a realizar los cursos. Esta situación se plantea a nivel de Agentes y Oficiales.

El curso dictado para la formación de Agentes tiene una duración de cinco meses, lo que es insuficiente para cubrir aspectos de educación formal y, entrenamientos requeridos.

Las policías no cuentan con un sistema uniforme de remuneraciones.

Estas difieren de una policía a otra. El sueldo mínimo de los Agentes oscila entre Bs. 4.000 y Bs. 5.021, y el máximo entre Bs. 4.000 y Bs. 8.069. En la categoría de Oficiales el mínimo oscila entre Bs. 4.351 y 7.074, y el máximo, entre Bs. 5.100 y Bs. 13.943,64.

Las comandancias de las policías violan disposiciones legales expresas contenidas en los Códigos de Policías.

De las veintidós (22) policías evaluadas, diecinueve incurren en la violación de las disposiciones expresas del código de policía cuando designan como agentes u oficiales a otro tipo de personas cuya actividad no está relacionada con la actividad policial (médicos, músicos, bedeles, etc). También violan la normativa cuando se designa personal fijo para prestar servicios de escoltas. Los Códigos de Policía establecen que la policía del Estado está al servicio de la comunidad en general y no al de personas o parcialidad política alguna.

El total de efectivos policiales que ejercen actividades no relacionadas con la función policial representa el 8% del total nominado. El personal asignado a otros organismos distintos de las policías equivale al 16,4%. Si a estas cantidades se le suman 348 plazas ocupadas por policías que se encuentran en reposo indefinido, en espera de jubilación o pensión, el total del personal no operativo asciende al 25,7% del personal total. La cifra pudiera ser mayor si se agregaran los efectivos que cumplen funciones administrativas.

Existe a nivel nacional un déficit de 22.804 funcionarios, calculados sobre la base del número mínimo de tres funcionarios por cada mil habitantes, establecido por la ONU.

Las policías no han establecido un sistema de inventario para el registro y control de prendas policiales.

Las policías no cuentan con el número de vehículos adecuados que les permitan ejercer en forma efectiva sus funciones de vigilancia y protección a la ciudadanía ni aquellas dirigidas a la prevención del delito

En algunas policías los niveles de vehículos operativos son tan bajos, que impiden realizar una vigilancia efectiva. Se estima que el promedio nacional se sitúa en 428 kilómetros por vehículo. Se comprueba que no existe a nivel de las Gobernaciones y del Ministerio de Relaciones Interiores, una política equitativa en relación a la asignación de recursos materiales. Instituciones policiales ubicadas en territorios más pequeños, como lo son el Distrito Federal y los Estados Aragua, Carabobo y Lara, poseen mayor número de unidades móviles que la policía del Estado Zulia, con mayor población y extensión territorial.

Las policías carecen de una Política de Conservación, Reparación y Mantenimiento del Parque Automotor.

A nivel de todas las policías del interior del país, se evidenció la carencia de recursos financieros que les permitan atender oportunamente las reparaciones y el mantenimiento del parque automotor. Esta es una de las áreas más críticas que presentan las instituciones.

Las policías no cuentan con un sistema de inventario en materia de armamento y material antimotín que permita determinar las existencias en poder de las instituciones a cualquier fecha. Todas disponen de lo que podríamos denominar un "Historial de Armamento" (información relacionada con las armas asignadas a cada institución).

El número de armas asignadas a los organismos policiales asciende a la cantidad de 63.131, de las cuales se encuentran en poder de personas distintas a los funcionarios (PTJ, Tribunales, particulares y de otros organismos) el 31% del total asignado, quedando reducido el armamento operativo a 43.564 armas (69%). Esto adquiere niveles preocupantes en los Estados Bolívar (38,5%), Carabobo (56%) y Zulia (46.10%).

Algunas de las policías no cuentan con el armamento necesario que les permita satisfacer las demandas de los funcionarios en servicio.

No existe uniformidad en cuanto a los fondos que reciben las policías ni en cuanto a la forma de colocación de los mismos por par-

te de las Gobernaciones.

Las policías no disponen de políticas, normas o procedimientos definidos que regulen el funcionamiento y la prestación de los servicios de vigilancia empresarial...

Algunas de las policías tienen deudas pendientes correspondientes a ejercicios anteriores.

PROBLEMAS OBTENIDOS EN LA POLICIA METROPOLITANA DEL DISTRITO FEDERAL: PROBLEMAS DE SOBREDOTACION

A diferencia de las policías Uniformadas del Interior del País, la normativa que regula el funcionamiento, así como las relaciones de trabajo de los funcionarios que prestan servicios en esta institución han sido recogidas en un sólo instrumento de carácter legal, el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal, dictado mediante decreto presidencial N° 1891 de fecha 23 de Diciembre de 1987. Como todavía no se ha promulgado la ley correspondiente, debe señalarse que el mencionado reglamento establece en su artículo 19 que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y hasta tanto se dicte la Ley del Cuerpo de Policía del Distrito Federal, sus miembros se regirán por la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento...". Es de señalar que, en criterio de este Organismo, dicha Ley no es aplicable a los funcionarios policiales por cuanto su artículo 5 los excluye expresamente.

La PM presenta una estructura administrativa diferente y más compleja integrada por unidades de apoyo y divisiones a las cuales se describen los diversos departamentos y a éstos las secciones. Se observan bien delimitadas las líneas de autoridad y mando, así como las funciones de cada una de las dependencias, las cuales están claramente definidas en el Manual de Organización de la Institución.

La ocupación de la mayoría de las posiciones de más alto nivel por Oficiales de la Guardia Nacional sólo se da a nivel nacional en esta institución.

Se estructura sobre la base de 9 Zonas y 26 Distritos Policiales.

Posee sistemas establecidos específicos en materia de Contabilidad, Presupuesto, Proveedurías y Bienes Muebles.

Cuentan con Normas y Procedimientos escritos en materia de reclutamiento, selección y adiestramiento de personal. Posee recursos humanos potenciales de los que no dispone ninguna otra institución. Sin embargo, contaba con 505 en formación y mantenía 325 plazas desocupadas para nuevos aspirantes. Refleja una baja relación alumno/profesor, equivalente a un profesor por cada dos alumnos. Esto evidencia la carencia de una planificación adecuada y acorde con las necesidades de personal que requiere la institución (eleva el costo por alumno que forma).

En materia de recursos humanos se observa un déficit de 5.116 funcionarios. Para el 31-08-89 se contaba con 6.586 policías nominados uniformados, de los cuales el 6.8% se encontraba ejerciendo actividades distintas a las policiales, 3.2% asignados a otros organismos, y en reposo indefinido el 0.2%; el número de funcionarios efectivamente operativos se reduce a 5.916 efectivos (89.8% del total nominado). Esto evidencia la deficiente capacidad para procurarse, en el momento oportuno, los recursos humanos que requiere la institución.

Las remuneraciones y los beneficios otorgados a los funcionarios de esta institución son los mejores a nivel nacional.

Los recursos financieros asignados a la PM en 1989 ascendió a la cantidad de Bs. 843.493.419,00 (31.2% del total asignado a las Policías Uniformadas). Exceden en Bs. 613.836.010,00 los fondos asignados a la Policía del Estado Zulia (Bs. 229.657.409,00), segunda en tamaño y con un número de efectivos equivalentes al 51% de esta institución.

En armamento y vehículos posee exceso de recursos en comparación con el resto de las policías. El armamento operativo asciende a 27.562 armas, de los cuales están en servicio 18.798 (68.20%). Refleja una relación de 2 armas por funcionario y se elevaría a 3 si se rescataran las armas en poder de la Policía Técnica Judicial, los Tribunales, y aquellas en poder de particulares y otros organismos.

Los vehículos operativos asignados ascienden a la cantidad de 790,

lo cual refleja una relación de dos kilómetros por vehículo.

CONCLUSIONES

Relativas a las Policías Uniformadas de los Estados y de los Territorios Federales:

La falta de criterios objetivos tales como el número de la población, la extensión territorial y los índices delictivos para estructurar las Policías, así como la falta de disposiciones legales y reglamentarias en materia de seguridad social y de reclutamiento, selección, adiestramiento, clasificación y carrera policial del funcionario limitan severamente la capacidad de las Policías Uniformadas para satisfacer las necesidades de vigilancia y protección que demanda la colectividad y para desempeñar con efectividad aquellas actividades primordiales de prevención del delito.

Relativas a la Policía Metropolitana del Distrito Federal:

Sus factores de perturbación deben buscarse en la inexistencia de políticas de personal orientadas a promover a los niveles de dirección a aquellos funcionarios cuya preparación y formación los haga aptos para ello.

RECOMENDACIONES

1. Realizar estudios tendientes a definir las estructuras de las instituciones policiales a los fines de que atiendan las necesidades de protección y seguridad que requieren los territorios servidos. Esto propone: a. Analizar a cada cuerpo policial sobre la base de la extensión territorial, índice delictivo, zonas de mayor peligrosidad, población y el número de funcionarios necesarios. b. Agrupar aquellos cuerpos policiales que presenten características comunes. c. Clasificar las instituciones por tipos y definir la estructura administrativa y operativa más conveniente para cada uno de éstos.
2. Establecer una carrera policial no menor de 25 años.
3. Procurar la uniformidad de algunas disposiciones legales y reglamentarias relativas a la creación y funcionamiento de los Cuerpos Policiales.
4. Para elevar el nivel del funcionario, incorporar como requisito mínimo para el ingreso a la carrera policial, en los Códigos de Policía, la aprobación del tercero y quinto año de bachillerato y la realización de un Curso de Carrera Policial.
5. Adecuar los programas de estudio de las escuelas de Policía a las necesidades de formación integral del funcionario.
6. Establecer, sin menoscabo de la autonomía estatal, políticas, normas y procedimientos uniformes en materia de reclutamiento, selección, remuneración y clasificación de cargos en los organismos policiales.
7. Procurar un mejor nivel de remuneración al funcionario y homologar los beneficios sociales.
8. Establecer un régimen especial de jubilaciones.
9. Contemplar en los presupuestos de las policías los recursos destinados a atender el pago de los beneficios sociales otorgados a los funcionarios policiales en las leyes de Previsión Social.
10. Estudiar la posibilidad de descentralizar el manejo de los recursos financieros que le son otorgados de manera que cada organismo oficial maneje sus fondos. Crear mecanismos de control garantes de los mismos.
11. Las Gobernaciones y el Ministerio de Relaciones Interiores deben realizar los estudios pertinentes a objeto de determinar costos promedio por funcionario y, en base a esto, asignar a cada una de las instituciones los recursos financieros necesarios, de acuerdo al número de funcionarios (policiales, administrativos, médico asistenciales y obreros). Iguales estimaciones deberán realizarse en cuanto a armamento, vehículos, materiales, equipos de oficina y otros.
12. Sincerar las nóminas de los cuerpos policiales.
13. Las policías deben proceder de inmediato a rescatar las armas en poder de particulares, exfuncionarios y otros organismos públicos.