



Policía, participación ciudadana y contraloría social dentro del Proyecto de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía

Luis Gerardo Gabaldón*

LA POLICÍA COMO SERVICIO

Para los ciudadanos en general, y para los abogados en particular, hablar de servicio policial puede parecer extraño. La gente parece percibir en Venezuela a la policía como arrogante, violenta y corrupta. Los abogados hemos sido entrenados, en la tradición del derecho administrativo, para tratar a la policía como el custodio armado del poder y el vehículo de imposición de los actos de gobierno. Estas visiones, típicas en América Latina, se sustentan en datos reales. En la Encuesta Nacional de Victimización 2006, los dos calificativos más frecuentes para el comportamiento policial en los encuentros con ciudadanos fueron prepotencia y violencia, y en la consulta difusa adelantada en todo el país la corrupción policial fue el tema mencionado con más frecuencia. La tradición jurídica continental europea, después de Napoleón, ha minimizado un derecho de policía como rama subalterna del derecho administrativo que, sin embargo, serviría para poner a buen recaudo la expansión del control gubernamental sobre los ciudadanos. La policía como servicio, por consiguiente, puede parecer entre nosotros una rareza, una fantasía o una extravagancia jurídica.

Aunque modernamente las expresiones servidores públicos o proteger y servir son frecuentes para calificar a los funcionarios y a las funciones policiales, cuando se utilizan cotidianamente son vistas como adornos ideológicos para recubrir con un manto dorado el ejercicio de la fuerza física. El puño de hierro dentro del guante de terciopelo, como dirían los radicales de Berkeley en los años setenta. Sin embargo, el valor ideológico de la palabra servicio podría tener otra función, que permita generar un cambio en los mecanismos institucionales para faci-

En la Encuesta Nacional de Victimización 2006, los dos calificativos más frecuentes para el comportamiento policial en los encuentros con ciudadanos fueron prepotencia y violencia, y en la consulta difusa adelantada en todo el país la corrupción policial fue el tema mencionado con más frecuencia.

Dado que la policía es una agencia dotada del poder de la coacción inmediata, cuya intervención implica, de ordinario, restricciones de las facultades de algunos ciudadanos, la cuestión de dar cuenta sobre sus acciones adquiere particular relieve y dificultad.

litar la tarea de rendir cuentas. En efecto, quien realiza un servicio debería estar llamado a dar cuenta sobre cómo lo hace y sobre lo que se obtiene con él.

¿RENDIR CUENTAS PARA QUÉ?

La cuestión de la rendición de cuentas se ha incorporado a la discusión de la gestión social desde hace algún tiempo mediante la observación de que algunas agencias desarrollan prácticas y estilos que no siempre favorecen a los usuarios. Esta cuestión ha alcanzado relevancia respecto a las agencias públicas y privadas que ejecutan funciones de interés social, y se encuentra frecuentemente vinculada a la apertura y transparencia que deberían orientar la gestión en una sociedad democrática. El principio de la transparencia (y su contrapartida, la opacidad) figuran rutinariamente dentro de diagnósticos sobre democracia, control ciudadano, pluralismo y gestión pública entre diversos países y sociedades. Dado que la policía es una agencia dotada del poder de la coacción inmediata, cuya intervención implica, de ordinario, restricciones de las facultades de algunos ciudadanos, la cuestión de dar cuenta sobre sus acciones adquiere particular relieve y dificultad. De hecho, no parece haber acuerdo sobre ante quién se rinde cuentas, cómo se debe hacer y con qué criterios debe ser tratada la información suministrada. Sin embargo, en el concepto queda implicado algo más que la simple auditoría contable de los recursos materiales invertidos.

Cuando requerimos rendición de cuentas a una empresa de suministro de agua o electricidad exigimos, antes que la verificación de sus balances, información sobre cobertura de los servicios, extensión de las redes de suministro, población atendida y, probablemente, nivel de satisfacción pública frente al servicio prestado y los planes de desarrollo comunitario. Lo mismo podría aplicarse a la policía: no nos interesa saber únicamente cuál es la distribución del gasto por partidas presupuestarias y si no ha habido malversación de fondos, sino cuáles son sus indicadores y estándares de desempeño y en qué medida están siendo atendidas las necesidades ciudadanas. Este sentido, que abarca la satisfacción de demandas colectivas con base en ciertos criterios, es lo que conforma la cuestión fundamental de la rendición de cuentas del servi-

cio policial; y para su concreción se hace indispensable la participación ciudadana y la contraloría social.

EL NUEVO MODELO POLICIAL LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Proyecto de Decreto con Valor, Rango y Fuerza de Ley sobre Policía Nacional y el Servicio de Policía recoge principios e instancias novedosos para dar cabida a la participación ciudadana y a la contraloría social. De conformidad con lo establecido en la Constitución, se reconoce, en el art. 18, el principio de la participación ciudadana como exigencia de atender, por parte de la policía, a las recomendaciones de las comunidades conforme a los principios de solidaridad, humanismo y democracia. La ley cuenta con un capítulo completo dedicado a desarrollar este principio a través de instancias de supervisión interna y externa, en las cuales tienen participación directa las comunidades a través de los consejos comunales y de otras organizaciones sociales. En este capítulo se definen dos tipos de supervisión, una interna y otra externa, pues en materia policial es importante el balance entre ambas instancias de supervisión.

CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA POLICÍA

El control interno reconoce estructuras y departamentos dentro de la propia agencia policial que se encargan de supervisar y corregir el trabajo de otros funcionarios. Este sistema de control es fundamental, pues la policía es refractaria a la supervisión y muchas decisiones que provienen desde afuera, incluyendo las judiciales del más alto nivel, podrían resultar desaplicadas por la falta de desarrollo de procedimientos internos de seguimiento y control de los funcionarios policiales. Por ello la supervisión interna ha sido concebida, en el art. 85 del proyecto de ley, como una instancia independiente y autónoma que debe investigar, corregir y proponer sanciones para las infracciones policiales, pero contribuyendo, además, mediante los principios de detección y alerta tempranas, con el desarrollo de buenas prácticas policiales, más allá de la sanción aplicada al funcionario. La instancia que aplique la sanción debe ser independiente de la que investiga la falta, para garantizar, de este modo, la imparcialidad e independencia de quien investiga y la pondera-

...la supervisión interna ha sido concebida, en el art. 85 del proyecto de ley, como una instancia independiente y autónoma que debe investigar, corregir y proponer sanciones para las infracciones policiales, pero contribuyendo, además, mediante los principios de detección y alerta tempranas, con el desarrollo de buenas prácticas policiales, más allá de la sanción aplicada al funcionario.

La posibilidad de la utilización de la fuerza física es un rasgo definitorio de la policía. Su uso debe ser reglamentado, supervisado y controlado. El proyecto de ley ha dedicado el capítulo II del título IV a esta materia

ción por parte de quien debe aplicar la sanción y el correctivo.

Un buen sistema de supervisión interna supone el desarrollo de mecanismos efectivos de seguimiento del trabajo policial a través claras competencias por niveles jerárquicos, procesos confiables de registro y reportaje de ocurrencias por parte de los propios funcionarios policiales, la quiebra del sentido de complacencia entre supervisores y supervisados, la independencia e incluso la separación física, entre quienes deben abrir y sustanciar las averiguaciones disciplinarias y quienes son investigados. Dado que la cultura policial fomenta la solidaridad interna, debido al síndrome de aislamiento policial, especial cautela debe tomarse para contener el amiguismo, la desidia, el compadrazgo y el encubrimiento entre supervisores y supervisados. Todo ello implica el desarrollo de estándares estrictos en materia de gestión de inspectoría o de unidades de asuntos internos dentro de la policía.

El control externo apunta, por una parte, a contrarrestar el espíritu corporativo de cierre y solidaridades policiales, en particular cuando se trata de prácticas normalizadas que vulneran derechos ciudadanos, y por la otra, a facilitar la participación ciudadana en la gestión policial, a fin de contribuir a su desempeño eficiente conforme a estándares socialmente aceptables. Este control converge en el seguimiento de los procesos disciplinarios contra los funcionarios y en la proposición de medidas que mejoren el servicio policial. La supervisión de procesos disciplinarios ofrece una oportunidad para evitar la impunidad, y la proposición de medidas, una oportunidad para incrementar la eficiencia y desempeño organizativo como un todo. Ambas dimensiones son importantes, y han sido encomendadas, por el art. 86 de la ley, a las comunidades a través de los consejos comunales y otras organizaciones sociales.

EL USO DE LA FUERZA Y LA CONTRALORÍA SOCIAL

La posibilidad de la utilización de la fuerza física es un rasgo definitorio de la policía. Su uso debe ser reglamentado, supervisado y controlado. El proyecto de ley ha dedicado el capítulo II del título IV a esta materia, estableciendo el principio de fuerza proporcional para el control del comportamiento ciudadano y desarrollando reglas detalladas sobre la administra-

ción de la coacción situacional para obtener el sometimiento y el cumplimiento de la ley. Esta normativa incluye la difusión de los manuales y protocolos sobre el uso de la fuerza entre la comunidad, a fin de suministrar criterios claros para ejercer la contraloría social (art. 73) y la reglamentación de la adquisición del armamento y los registros de armas orgánicas, incluyendo el registro balístico (arts. 76 y 77) a fin de poder determinar responsabilidades individuales en caso del uso inapropiado de la fuerza.

PERSPECTIVAS

Hay muchas normas novedosas dentro del proyecto de Ley de Policía Nacional y del Servicio de Policía, que deberán tener desarrollo reglamentario y operativo a través de procesos sostenidos en el tiempo. Entre la declaración y la implantación efectiva de estos procedimientos puede haber un largo trecho, difícil de recorrer. Dos consideraciones, en particular, son pertinentes. Por una parte, debe tenerse en cuenta que algunas iniciativas plausibles y deseables, en la medida en que sean implementadas solamente con el liderazgo personal de algún jefe, decaen tan pronto su figura desaparece de la escena; por otro lado, las organizaciones policiales excesivamente centralizadas y con jerarquías rígidas son más difíciles de captar para un modelo de contraloría social, como demuestran los casos de algunos países, donde las formas de control externo han sido enfrentadas desde la propia policía, logrando debilitarlas o hacerlas desaparecer.

Por todo lo anterior hay que ver la promulgación del Decreto con valor, fuerza y rango de Ley sobre Policía Nacional y el Servicio de Policía como una oportunidad para cambiar la policía para mejor; para incrementar su responsabilidad social, para reducir el uso excesivo de la fuerza, para controlar la corrupción y para que, en general, e independientemente del nivel del cuerpo policial que esté involucrado en una tarea determinada, la prestación que realiza la policía se convierta en un servicio que los ciudadanos, mediante instancias organizadas y con criterios racionales, estén en condiciones de evaluar y mejorar. El camino es largo y difícil, pero debemos comenzar cuanto antes.

*Profesor de Derecho Penal y Criminología. Universidad de los Andes y Universidad Católica Andrés Bello