

Logros y riesgos del Servicio de Policía en la nueva Ley

Luis Gerardo Gabaldón*

La tarea es larga y riesgosa. Lo que deberá tenerse en cuenta es que, dentro de una sociedad democrática, no hay otra forma de gobierno y gestión admisible que aquella basada en la discusión informada y en los balances y contrapesos para el ejercicio del poder, cualquiera sea su origen.



Con la promulgación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, el 26 de febrero de 2008 (*Gaceta Oficial* n. 5.880, Extraordinario, del 9-4-2008) se cierra la primera etapa de un proceso iniciado hace dos años. Después de debatir sobre quién, cómo y en qué momento se establecería el marco normativo del nuevo modelo policial, tenemos un texto que pretende reflejarlo. Aunque desde hace mucho tiempo los pensadores han recomendado que las leyes respondan a las necesidades de los pueblos, parece más fácil decirlo que lograrlo. Aun en estados democráticos, el control democrático de la policía es un problema, dadas las particularidades de una institución que

es generalmente cerrada al escrutinio, y que fomenta una cultura de aislamiento. Por ello es importante no confiar en que el texto legal, por sí mismo, producirá los cambios que se requieren.

El proceso venezolano de reforma policial tuvo el mérito de significar una consulta en una escala inimaginable cuando se designó la Conarepol. Mediante instrumentos diversos, con actores institucionales y no institucionales, con víctimas y grupos de alta vulnerabilidad a la conducta policial, en áreas rurales y urbanas, y en escenarios muy variados, se fue construyendo un consenso y un modelo que, finalmente, fue presentado al país y quedó escrito como apéndice de dos de los tres grandes libros que recogie-

ron el acervo documental de la consulta y los estudios. Ese fue el modelo que aspiramos se incluyera en la ley que regularía la materia. Con este propósito participamos en las consultas para la elaboración de su proyecto final. Veamos a dónde hemos llegado y qué nos queda por delante.

La ley contiene cinco títulos. El Título I se ocupa de definir el objeto, ámbito de aplicación de la ley, las funciones y carácter del servicio de policía, los principios generales para la prestación del servicio, la organización del sistema integrado de policía, a cuya cabeza se encuentra el órgano rector, y las autoridades y competencias de seguridad ciudadana y de dirección policial. El Título II desarrolla las atribuciones comunes de los cuerpos de policía, creando el Cuerpo de Policía Nacional así como definiendo la naturaleza y alcance de los cuerpos de policía estatal y municipal. También desarrolla el concepto de policía comunal, como estrategia de proximidad policial en espacios territoriales circunscritos. El Título III establece el marco de referencia para la organización, formación y profesionalización del servicio policial, especificando las normas orientadoras para la jerarquía y distribución de responsabilidades de autoridad policial, requisitos de ingreso, formación académica especializada y continua de los funcionarios, calificación de servicio y ascensos, régimen laboral, de seguridad social, de prestación ininterrumpida del servicio y de responsabilidad disciplinaria y penal. El Título IV está destinado al desempeño policial, recogiendo los principios internacionales sobre desempeño de la policía frente a los ciudadanos e indicando pautas sobre identificación frente a los particulares en los actos de servicio, así como respeto, obediencia y subordinación a fin de garantizar la eficiencia y la circunspección en el desempeño funcional. También se regula el

uso de la fuerza, que siendo una cuestión crítica en el desempeño policial, ha merecido disposiciones detalladas que especifican la adopción de medios diferenciados para aplicarla, criterios para graduar su intensidad, las armas, el inventario y registro para asegurar la rendición de cuentas y la individualización de responsabilidades en caso de uso inadecuado de la fuerza. El título IV también regula la supervisión de los cuerpos de policía, describiendo el proceso de definición y aplicación de estándares de funcionamiento, los programas de asistencia policial para compensar las deficiencias, y las medidas de intervención y suspensión. Por otro lado, se desarrolla el control de gestión y la participación ciudadana, definiendo la rendición de cuentas y la contraloría social y estableciendo las bases de la organización de sistemas internos y externos de supervisión, con participación activa de las comunidades. El Título V contiene las disposiciones transitorias y derogatorias.

La estructura y contenidos de la ley reflejan, en términos generales, orden, claridad y precisión la mayor parte de las veces. Se abordan cuestiones fundamentales del servicio de policía que nunca fueron tratadas en anteriores proyectos de ley o en leyes que, de alguna manera, se refieren al desempeño policial. En este sentido hemos avanzado notablemente respecto a la realidad preexistente. Muchas de las disposiciones de la ley deberán ser objeto de reglamentación y, en particular, lo relativo a las normas de actuación y los criterios de intervención de decisiones judiciales que aseguren su aplicación manteniendo su propósito y razón.

Hay cuatro aspectos del Decreto Ley que vale la pena comentar: el alcance del servicio de policía como parte de un sistema, las competencias de las autoridades de seguridad ciudadana, el servicio de policía comunal y las medidas de ha-

bilitación, intervención y suspensión del servicio policial. Dichos aspectos implican modificaciones sustanciales al modelo policial propuesto por Conarepol y podrían representar riesgos para la fluidez de la prestación del servicio, el consenso requerido para las políticas públicas de seguridad y el control eficaz de la policía

EL SERVICIO DE POLICÍA COMO SISTEMA

Un servicio es una prestación, y un sistema es la integración de diversos órganos para el desempeño de una función. Esto supone que la prestación que suponen las funciones de cualquier cuerpo policial (protección de derechos, libertades y paz social, prevención de delitos, apoyo a las decisiones de la autoridad, control y vigilancia del tránsito y resolución de conflictos) debe ejecutarse de acuerdo a principios fundamentales y con criterios de continuidad, permanencia y sinergia. En este sentido, las políticas públicas de seguridad deberían ser discutidas y definidas dentro de un marco de señalamiento de objetivos, fijación de metas y evaluación de resultados. Por ello el proyecto inicial se refería al Sistema Integrado de Policía como a una organización compleja, a cuya cabeza estaría el Ministro del Interior y Justicia presidiendo un Consejo General de Policía integrado por autoridades de los distintos niveles político territoriales, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo. Este sistema contenía, además, instituciones de control policial y de protección de derechos laborales y funcionales de los policías, el subsistema educativo especializado y un Fondo Nacional Intergubernamental del Servicio de Policía. El Consejo General de Policía fue concebido como *una instancia para la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del servicio de policía y del des-*

empeño profesional del policía, con un perfil *multiagencial*, para decidir sobre las líneas maestras en materia de seguridad ciudadana y desempeño policial. El proyecto contemplaba, además, un Comité de Asesoría Técnica, con participación de directores de cuerpos policiales, instituciones de educación superior, consejos comunales y otras organizaciones sociales, que diseñaría y propondría estándares para la prestación del servicio de policía y para la adopción de programas de asistencia técnica cuando fuese necesario.

Estos lineamientos fueron sustancialmente modificados. El Consejo General de Policía ya no es parte del sistema sino constituye *una instancia de participación y asesoría para coadyuvar a la definición, planificación y coordinación de las políticas públicas en materia del servicio de policía, así como del desempeño profesional del policía*. Esto significa que será consultado a criterio del Ministro, quien concentra las competencias, como órgano rector, para definir las políticas de seguridad y los criterios profesionales del trabajo policial. También desapareció el Comité de Asesoría Técnica, de composición múltiple y plural, sustituido por unas *Oficinas Técnicas encargadas de la supervisión y fiscalización de la prestación del servicio y aplicación de estándares de asistencia técnica*. Esto quiere decir que el control de aspectos fundamentales, como la profesionalización del servicio, los estándares y la asistencia técnica se concentra, sin garantías de participación, discusión y transparencia, en *profesionales designados por el Ministro*. Si a esto se añade que al Ministro se le reconocen las funciones de *regular la correcta prestación del servicio y fijar políticas, estándares, planes, programas y actividades vinculados a dicho servicio*, la concurrencia y corresponsabilidad en la gestión pública (como reconocen los artículos 4 y 332 de la Cons-

titución) han quedado severamente comprometidas.

COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GESTIÓN POLICIAL

El proyecto original definía como autoridades de seguridad ciudadana al Ministro, a los gobernadores y a los alcaldes, de conformidad con el artículo 332 de la Constitución. Dicho artículo fue suprimido. Por otra parte, el espacio que reservaba el numeral 1 del art. 26 del proyecto a los estados y municipios para definir políticas y planes de seguridad a nivel regional, siguiendo *lineamientos* emanados del órgano rector, ha desaparecido del numeral 1 del art. 25 de la ley, y los arts. 42 y 43, cuando mencionan a los cuerpos estatales y municipales de policía los sujeta a las *directrices* dictadas por el órgano rector (léase Ministro). El texto de la ley contempla ahora que la designación de los directivos de los cuerpos de policía, cualesquiera ellos sean, e independientemente de cumplir con los requisitos del cargo, deberá ser aprobada por el órgano rector (léase Ministro, art. 28, n. 3), así como este mismo órgano será *el encargado de otorgar la habilitación para formar cuerpos de policía* (art. 73). El proyecto original, conciente de la distribución constitucional de las funciones de policía entre los diversos ámbitos político territoriales, previó que la sujeción de los cuerpos de policía estatal y municipal era a *principios y lineamientos legales y reglamentarios* (arts. 47 y 49), que la designación de los directivos de los cuerpos de policía estatal y municipal no estaría sometida a la aprobación ministerial sino al cumplimiento de los requisitos para ocupar el cargo (art. 36), que los estados y municipios deberían *presentar al Ministerio el respectivo proyecto a efectos de su registro y cumplimiento de los estándares correspondientes* (art. 31) y que co-

respondería *al órgano rector, con la participación del Comité de Asesoría Técnica, fijar los parámetros y procedimientos para este proceso de habilitación* (art. 78), sin que ello fuese considerado como un mecanismo de autorización para el establecimiento de un servicio de policía. La nueva normativa concentra poder de disposición y discrecionalidad en manos del Ministro del Interior y Justicia, en desmedro de la participación y corresponsabilidad.

EL SERVICIO DE POLICÍA COMUNAL

Una novedad de la ley es la regulación del servicio de policía comunal. El art. 48 lo define como *estrategias y procedimientos de proximidad a la comunidad, que permitan trabajar en espacios territoriales circunscritos, para facilitar el conocimiento óptimo del área y la comunicación e interacción con sus habitantes e instituciones locales*. Dos acepciones son posibles con esta definición: 1) iniciativas para desarrollar *estilos y formas de actuar* centrados, antes que en la identificación y persecución de infracciones, en la resolución de problemas; 2) una *táctica de acceso y capilaridad* para incrementar la confianza de la población y hacer *más selectivo* el trabajo de identificación de delinquentes y *menos indiscriminado e intenso* el uso de la coacción. En ningún caso debería entenderse por tal servicio la conformación de un cuerpo independiente de policía, como sugiere la redacción del art. 48 de la ley al referirse a *los cuerpos de policía comunal* (interpretación a la que habría contribuido una declaración del Ministro del Interior y Justicia en el sentido que la antigua policía metropolitana se convertiría en la *policía comunal*), dado que esto implicaría una estructura que no encuentra sustento en el marco constitucional. Tampoco puede entenderse por ello la participación directa de los

particulares en las funciones de policía (confusión a la que podría contribuir la redacción del numeral 5 del art. 34, cuando se habla de estrategias y procedimientos que garanticen *la participación de la comunidad organizada en el servicio de policía comunal*), pues resulta claro, según el art. 7 de la ley, que *bajo ningún concepto se delegará el ejercicio de las funciones policiales a particulares*.

MEDIDAS DE HABILITACIÓN, INTERVENCIÓN Y SUSPENSIÓN DEL SERVICIO POLICIAL

Una materia novedosa y sensible dentro de la nueva ley es la relativa a la habilitación, asistencia técnica y medidas extremas de intervención y suspensión. El proyecto inicial contenía una redacción muy cuidadosa. La habilitación fue concebida en el sentido que los cuerpos de policía *deberían adecuarse a estándares, parámetros y procedimientos definidos con participación del Comité de Asesoría Técnica para incrementar la confiabilidad y perfeccionamiento en la prestación del servicio policial*. La asistencia técnica fue prevista, como forma de facilitar la adecuación a los estándares, luego de *escuchar el parecer del Consejo General de Policía*. La intervención procedería como una medida excepcional, *con orden judicial y participación del Ministerio Público durante todo el tiempo de ejecución, que no podría exceder de noventa días*, y cuyo objeto era aplicar la asistencia técnica no aceptada en forma voluntaria. La suspensión, se podría disponer, *previa consulta con el Consejo General de Policía y con la exigencia de un pronunciamiento de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en un plazo de 72 horas*, a fin de que un órgano independiente del Poder Ejecutivo evaluase los supuestos de aplicación. En todo caso se aplicaría el orden preestablecido de sustitución del

servicio conforme al criterio de proximidad del cuerpo policial más cercano, con el fin de evitar perturbar, en lo posible, la continuidad en su prestación.

Estas disposiciones fueron sustancialmente alteradas en el texto de la ley. La habilitación es ahora concebida como autorización de funcionamiento, sin asesoramiento técnico y mediante la adopción de medidas indefinidas para “garantizar su cumplimiento”. La asistencia técnica está desvinculada del Consejo General de Policía y del Comité que debería, precisamente, fijar en qué consiste dicha asistencia. La intervención se despoja de la garantía jurisdiccional de evaluación del motivo para decidirla, no queda sujeta a supervisión del Ministerio Público y carece de término de duración. La suspensión tampoco requiere revisión jurisdiccional y no indica qué órgano policial se sustituye a la prestación del servicio. Los cambios podrían generar, en la práctica, situaciones innecesarias de confrontación e inconvenientes para la prestación del servicio policial.

PERSPECTIVAS

La incorporación del modelo policial originado en el diagnóstico sobre la policía venezolana y la consulta popular en la Ley del Servicio de Policía y Policía Nacional debe ser saludada como un logro apreciable, considerando que ello contribuye a la formulación de normas jurídicas adecuadas a la realidad del país. En este sentido hemos logrado un avance en una materia que desde hace muchos años reclamaba regulación. Aunque la ley tiene gran potencialidad para el desarrollo de la nueva policía que queremos, también registra fallas importantes en cuanto a los principios de participación, transparencia y corresponsabilidad. Queda por delante un desarrollo normativo complementario en cuanto al estatuto de la función policial, la definición de los estándares, la

implementación del sistema uniformado de formación y entrenamiento policial y los mecanismos de participación popular que garanticen la supervisión del servicio en función de los intereses de todos, de la reducción de la violencia y del incremento de la seguridad. La tarea es larga y riesgosa. Lo que deberá tenerse en cuenta es que, dentro de una sociedad democrática, no hay otra forma de gobierno y gestión admisible que aquella basada en la discusión informada y en los balances y contrapesos para el ejercicio del poder, cualquiera sea su origen.

* Investigador UCAB

